

Universidad de Alcalá
Departamento de Didáctica



Estudio de la conexión entre objetivos educativos europeos y la política nacional y autonómica española en relación con el abandono temprano de la educación y formación: la situación de Castilla y León

Doctoranda: M^a Luz Martínez Seijo

Director de la Tesis: Dr. Juan Carlos Torrego Seijo

Alcalá de Henares, 2012.

*A Carlos y Lucía por vuestro amor,
paciencia, apoyo y aliento en todo momento.*

AGRADECIMIENTOS

A mi director, Juan Carlos Torrego Seijo, a quien me une mucho más que la vinculación académica; agradezco la amabilidad, el rigor, el conocimiento transmitido, la dedicación y ante todo el ánimo para que la ilusión de un proyecto se convirtiese en una realidad.

A los profesores del Departamento de Didáctica que participaron en los cursos de Doctorado del Programa “Planificación e Innovación Educativa” por su impecable disposición.

A la profesora Laura Rayón, por su permanente apoyo y compromiso a lo largo de este proceso.

A Juan José Mateos, Consejero de Educación de Castilla y León, por su disponibilidad y colaboración en la entrevista concedida.

A todos los colaboradores que he tenido en todo este tiempo, directivos de Centros de Castilla y León, orientadores, profesores de FP, sin ellos, esta investigación no habría sido posible.

A los participantes en el Grupo de Discusión, por su profesionalidad, dedicación y claridad de aportaciones.

A Rodrigo Martín, Manuel Medina, Pedro Pigazo, José Antonio Peraile y Juli Terán por ayudarme a llegar a todas las provincias de Castilla y León en esta investigación.

A Joseba Echebarría, por la utilidad de sus consejos.

A Irene Fuentes, por su interés, paciencia y cooperación en la interminable labor de corrección.

A mis amigos, por su confianza y creencia incondicional en mí, por transmitirme ánimo a lo largo de este “arduo” camino.

Introducción	3
I PARTE: MARCO CONTEXTUAL DE LOS OBJETIVOS EUROPEOS: EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN. EUROPA, ESPAÑA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	12
1. La política educativa europea.....	12
1.1.- Pasos históricos y políticos para la configuración de objetivos educativos.....	12
1.2.- Dificultades en el proceso para alcanzar compromisos de objetivos educativos en la Europa de los 27: el principio de subsidiariedad y la fallida Constitución europea.....	19
1.3.- Influencia de los sistemas políticos-administrativos en la asunción de objetivos educativos: centralización y descentralización.....	27
1.4.- Las Agencias Nacionales como modelos de desarrollo de programas en el contexto de la UE.	31
1.5.- El movimiento hacia los objetivos educativos europeos. Europa 2020.	33
2. La política educativa nacional. Un paso adelante hacia la ejecución de programas educativos para alcanzar objetivos europeos.	37
2.1.- Contextualización del panorama educativo nacional. Situación política educativa para alcanzar objetivos europeos 2020.	38
2.1.1.- Las Leyes educativas: la introducción de los objetivos europeos .	39
2.1.2.- Propuestas de pactos educativos. La introducción de los objetivos europeos y el abandono escolar en la propuesta de Pacto del 2010.	40
2.1.3.- El efecto del partidismo en las CCAA: en la implantación de la LOE, en el gasto en educación y en la interpretación de resultados.	46
2.1.4. Concreción de actuaciones hacia los objetivos europeos y el abandono escolar temprano: Plan de apoyo a la implantación de la LOE y Programas de cooperación territorial.....	48
2.2.- Del Pacto educativo y social a los Programas de cooperación territorial para alcanzar objetivos europeos.	51
2.2.1.- La introducción de objetivos europeos 2020 en los Programas de Cooperación Territorial.	55
3. La política educativa autonómica. La descentralización en las actuaciones educativas para alcanzar objetivos europeos.....	71

3.1.- Factores influyentes en las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: el desarrollo normativo, los políticos, los pactos educativos y la financiación educativa en los objetivos europeos.	73
3.2.- Presencia de los objetivos europeos en los Parlamentos autonómicos y en el Congreso y Senado. La importancia del abandono escolar temprano.....	85
3.3.- Presencia de los objetivos europeos en las leyes de educación autonómicas. La introducción del abandono escolar temprano	110
3.3.1.- La Ley de Educación de Andalucía.....	110
3.3.2.- La Ley de Educación Cantabria.	111
3.3.3.- La Ley de Castilla la Mancha.....	112
3.3.4.- La Ley de Educación de Cataluña.	113
3.3.5.- La Ley de Educación de Extremadura.	115
3.4.- Algunas ejemplos de diferencias entre CCAA. La influencia partidista.....	119
3.4.1.- Escuela 2.0.....	120
3.4.2.- Educación Infantil 0-3	123
3.4.3.- Educación para la Ciudadanía	127
II PARTE: EL PROBLEMA DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO DE LA FORMACIÓN Y EDUCACIÓN	135
4. El Abandono temprano de la educación y formación. Situando el problema....	135
4.1.- ¿Qué es el abandono escolar, qué se entiende por abandono temprano de la educación y formación?.....	138
4.2.- El abandono prematuro de la educación y formación en un contexto europeo. Distintas experiencias.....	140
4.3.- Causas para el abandono temprano de la educación y formación. Un análisis desde distintos puntos de vista.	147
4.4.- Visión del abandono temprano de la educación y formación: Alumnos y profesores.	152
4.5.- Medidas y enfoques generales adoptados en España para combatir el abandono temprano de la educación y formación.....	156
5. Estudio de la influencia de los factores socio económicos y culturales de las CCAA en el abandono temprano de la educación y formación.....	161
5.1.- Nivel de formación de la población adulta.	162
5.2.- Las becas y ayudas al estudio en etapas post-obligatorias.....	163
5.3.- Índice de delincuencia o detenciones producidas en las CCAA.	166
5.4.- Tasas de actividad, trabajo y paro por CCAA.	168

5.5.- El incremento de alumnos en etapas post-obligatorias, grupos de población por edad.	171
5.6.- Renta per cápita, riqueza por habitante y CCAA.	174
5.7.- El gasto en ocio, espectáculos y cultura indicadores de nivel cultural familiar.	176
5.8.- La inversión en enseñanza por familias y CCAA.	177
5.9.- Factores escolares: fracaso escolar y la repetición de curso.	179
5.10.- Los sectores económicos y profesiones y el éxito escolar.	182
5.11.- La ruralidad de las CCAA.	185
5.12.- La población inmigrante.	187
5.13.- Conclusión del capítulo.	189
6. La descentralización educativa en la lucha contra el abandono temprano de la educación y formación.	193
6.1.- La información y difusión que se hace del abandono temprano en las CCAA.	194
6.2.- Programas autonómicos del Plan de apoyo a la implantación de la LOE para la reducción del abandono temprano de la educación y formación: Exposición y Comparativa.	197
6.3.- Las medidas de Euskadi y Navarra para la reducción del abandono temprano de la educación y formación.	204
6.4.- Análisis del peso de las directrices y recomendaciones europeas en los programas de abandono escolar de los convenios autonómicos. Hacia la convergencia con Europa.	208
6.5.- La relación entre condiciones económicas y exclusión social y el abandono temprano de la educación y formación. El contraste entre CCAA al valorar las medidas educativas previstas para el ATEF.	220
6.6.- Conclusión: La influencia ideológica en las políticas para combatir el abandono temprano de la educación y formación.	225
III PARTE: EL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN.	239
7. Análisis de la situación del ATEF en Castilla y León.	239
7.1.- Problema objeto de estudio.	240
7.2.- Preguntas de la investigación.	241
7.3.- Diseño metodológico. Estrategias y técnicas de recogida de datos. Fases de la investigación: Cronograma de actuaciones.	242
7.3.1.- Diseño metodológico: la racionalidad que informa la investigación y la opción metodológica adoptada.	243

7.3.2.- Estrategias y técnicas de recogida de datos.....	245
7.3.2.a) Cuestionario de evaluación sobre ejecución de medidas para prevenir y luchar contra el ATEF.	246
7.3.2.b) Cuestionario para Centros educativos	248
7.3.2.c) Entrevista	251
7.3.2.d) Grupo de Discusión	252
7.3.2.e) Análisis documental.	254
7.3.2.f) Presentación, análisis y discusión de datos. Validación de datos a través de la Triangulación.	256
7.3.3.- Fases de la investigación.	258
El esquema de las fases de investigación es el siguiente:.....	258
7.3.4.- Cronograma de actuaciones.....	260
8. El contexto del abandono temprano de la educación y formación en Castilla y León.	265
8.1 El contexto del fracaso, de la repetición y de los titulados superiores.	266
8.2 Contexto socio-económico de la Comunidad.....	268
8.2.1.- Población	268
8.2.2.- Nivel formativo	270
8.2.3.- Actividad económica y laboral.....	271
8.2.4.- Índice de renta, gasto y hábitos en la sociedad de CyL.....	273
8.2.5.- Población Inmigrante	276
8.2.6.- Protección social y equidad.....	278
8.3.- Contexto educativo: Consideración, equidad, inversión, convivencia y medidas educativas.	281
8.4.- Contexto de la Comunidad en el ATEF: medidas y plazos adoptados. Convenios con el MEC.	298
8.5.- Conclusión del capítulo.....	304
9. Resultados obtenidos: Presentación y análisis de los datos del estudio de Castilla y León	309
9.1.- Datos y análisis de las medidas previstas en los Programas de ATEF en CyL según la evaluación de su ejecución.....	309
9.2.- Datos y análisis de los cuestionarios cumplimentados por los equipos directivos de centros de CyL sobre el ATEF.....	314
9.3.- Datos y análisis sobre la entrevista relativa al ATEF al Consejero de educación D. Juan José Mateos.....	320

9.4.- Datos y análisis sobre conclusiones alcanzadas en el Grupo de discusión relativo al ATEF.....	327
9.4.1.- Análisis y discusión de razones para la existencia del ATEF.	327
9.4.2.- Análisis y discusión de medidas existentes para prevenir y paliar el ATEF.	329
9.4.3.- Análisis y reflexiones sobre el problema del ATEF (FP, sociedad, educación de adultos...)	331
9.4.4.- Análisis de datos para alcanzar conclusiones sobre la situación concreta de CyL.....	333
9.5.- Triangulación de fuentes: Contraste de fuentes: Convenios-Centros-Consejería-Grupo de discusión.	337
9.5.1.- Conclusiones sobre la concepción y situación del ATEF en CyL.	337
9.5.2.- Conclusiones sobre las medidas aplicadas en CyL.	338
9.5.3.- Conclusiones sobre la tasa de ATEF y su gravedad en CyL.....	344
9.6.- Conclusiones sobre el ATEF en CyL.....	348
10. Conclusiones.....	355
10.1.- Conclusiones sobre el marco europeo.....	356
10.2.- Conclusión sobre el marco nacional	357
10.3.- Conclusiones sobre el marco autonómico.....	358
10.4.- Conclusiones sobre el Abandono Temprano de la Educación y Formación	360
10.5.- Conclusiones sobre el estudio de campo de Castilla y León	362
11. Reflexiones y propuestas de mejora.....	369
Listado de abreviaturas	375
Bibliografía general	379
ANEXO 1: Medidas en Convenio MEC-Consejería de Educación- 2007-2011.....	411
ANEXO 2: Cuestionario remitido a IES y CC de CYL	414
ANEXO 3: Vaciado de datos y conclusiones sobre cuestionarios de equipos directivos de IES y CC de CYL.....	417
ANEXO 4: Entrevista a D. Juan José Mateos, Consejero de Educación de CyL..	432
ANEXO 5: Desarrollo del Grupo de Discusión	438
ANEXO 6: Cuestionario para responsables en Política Educativa.	451

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El entramado político que nos rodea en la sociedad actual es difícil de asumir e interpretar para muchos ciudadanos europeos, especialmente en los duros momentos económicos que se están viviendo en Europa. Entender las prioridades económicas que rigen la Unión Europea es complicado, pero debemos partir de un punto inicial, la economía es la base central que rige las políticas europeas, incluyendo las sectoriales como es la educación.

Comprender el largo camino que a veces deben recorrer los **objetivos educativos** es complejo debido al sistema político, administrativo y competencial que caracteriza a nuestro país, inmerso a su vez, en un sistema también complejo como es el de la UE. Sin embargo, nuestro propósito es facilitar la comprensión de ese camino con respecto a uno de ellos, la **reducción del abandono escolar temprano**, un camino que comienza en la Unión Europea, desciende al gobierno de España, pasando por el Ministerio de Educación y acaba poniéndose en práctica en los centros educativos que dependen de las Comunidades Autónomas. Es un largo camino, con múltiples obstáculos, pero con grandes puntos de conexión o paradas que facilitarán su recorrido o por el contrario harán su trayecto más difícil.

En este camino nos encontramos con la política, que es a nuestro juicio, un factor determinante y transversal de algunas de las dificultades y sinsabores del recorrido. Las paradas del camino serán las diferentes administraciones implicadas en la política educativa de España.

Dentro de las **tres partes** que contiene este trabajo, empezaremos en la primera por recorrer la Europa de los 27, que es un sistema complejo con sistemas políticos y administrativos muy distintos entre sí, y sin embargo, los 27 países deben compartir cuestiones de calado y llegar a acuerdos que son trasladados a cada país donde se debe respetar un sistema competencial y al mismo tiempo acometer medidas en distintos campos, en nuestro caso, el educativo. Consecuentemente la forma de ejecución dependerá en cada país del modelo administrativo y competencial existente, un entramado complejo que responde fundamentalmente a tres tipos de Estado según establece Frías (2007:11-13): *Estados unitarios centralizados, Estados Federales y Estados Regionales o Autonómicos*.

Es evidente, por tanto, que las Constituciones de cada país y la forma en que se toman acuerdos a nivel europeo van a determinar claramente la ejecución de **medidas educativas**, uno de los campos que nos afecta y objeto a tratar ampliamente en este estudio. Por eso, en primer lugar analizaremos los pasos y las fases que se han dado en la Unión Europea para que la política educativa haya ido adquiriendo peso, así como las líneas prioritarias educativas que se han ido perfilando a lo largo de los más de 50 años

de existencia de la UE¹ para llegar a alcanzar un consenso en unos **objetivos que abarcan hasta el 2020²**.

La situación económica europea que se vive actualmente, a principios de esta década va a ser también determinante a la hora de tomar decisiones sobre las líneas educativas predominantes en el futuro, por eso se priorizan medidas³ encaminadas a la empleabilidad más allá de otras cuestiones que pueden resultar más interesantes y atractivas en el campo educativo. De ahí que en estos momentos los programas educativos europeos se centren más en la formación a lo largo de la vida que en épocas anteriores, sin que queden relegados objetivos tan importantes como los tradicionales de la Unión Europea y que pueden ser, el aprendizaje de lenguas extranjeras, las tecnologías de la comunicación, o la Formación Profesional que han sido siempre objeto de políticas conjuntas según indica Diestro Fernández (2009) desde 1963.

En un segundo plano, y dentro de esta primera parte es determinante la acción política a nivel nacional. Asumiendo que España es un país inmerso en la Unión Europea y que pertenece a la categoría establecida por Frías (2007) de Estados Regionales o Autonómicos. España tiene como competencias a nivel nacional la educación en el exterior y la elaboración de la norma básica sin perjuicio de establecer un mapa de ruta para la mejora del sistema educativo en general. De ahí que los esfuerzos del Gobierno de España se hayan centrado en estos últimos años, (2009-2011) en la consecución de un Pacto Educativo y Social con 12 objetivos para dar respuesta a los retos de una nueva década 2010-2020, y que significativamente responden a la prioridad de la Unión Europea sobre la prioridad de la empleabilidad en las políticas europeas, tal y como aparece descrito en la introducción de los 12 objetivos: *“Diversos estudios internacionales indican que en las sociedades desarrolladas, en el horizonte de los años 2020-2025, sólo el 15% de los empleos serán para personas sin ninguna cualificación. Es decir, si nos referimos a los niveles de nuestro sistema educativo será necesario que el 85% tengan una formación equivalente a formación profesional de grado medio o bachillerato”* (Ministerio de Educación, 2010:7).

No es de extrañar por tanto, que una parte fundamental de los objetivos de ese proyecto de pacto, no finalmente alcanzado, contemplase actuaciones y medidas centradas en la mejora de la Formación Profesional, en la mejora de la competencia de idiomas y nuevas tecnologías o en reducir el porcentaje de personas en nuestro país poco o nada cualificadas, medidas prioritarias en materia educativa de la UE.

Un paso posterior recientemente tomado por el Gobierno de España ante el fracaso del Pacto Educativo del 2010 ha sido la elaboración del Plan de Acción 2010-2011, un plan que contempla los mismos objetivos que el Pacto Educativo pero que se proponen ante la Conferencia Sectorial de Educación compuesta por los Consejeros de

¹ UE a partir de ahora va a ser la Unión Europea.

² Los objetivos europeos aparecen delimitados y definidos en Diario Oficial de la Unión Europea, (2009). *Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación* (ET 2020), de 28 de mayo de 2009, C 119/2-10.

³ Así se establece en el Consejo Europeo de Lisboa del 23 y 24 de marzo 2000 en las conclusiones de la presidencia, un objetivo estratégico para la próxima década:
http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm#c, abril, 2011.

Educación de las distintas Comunidades Autónomas y donde se negocian convenios de colaboración entre el Gobierno y las CCAA⁴ para desarrollar o no, los retos planteados. Todo este proceso ha sido claramente influenciado por la situación política española y de las CCAA, puesto que ha habido importantes cambios en el camino desde el año 2010, cambios de gobierno en las CCAA, en el gobierno de España y un recrudecimiento de la crisis económica que ha afectado de manera seria al sistema educativo en el año 2012 con serios recortes que han puesto en duda algunos de los objetivos que se pretenden alcanzar. Y es que a este respecto, se debe tener siempre presente la Teoría del Desarrollo Económico que Fernández Macías, Muñoz de Bustillo Llorente, Braña Pino, y Antón Pérez, (2009: 14) defienden de la siguiente manera: *“se ha convertido en lugar común señalar al gasto en educación, o la inversión en capital humano, como les gusta decir a los economistas, como una de las claves que se encuentran detrás de los procesos de desarrollo. La inversión en educación, ya sea mediante el aumento de la productividad de los individuos, ya mediante su efecto sobre la innovación y la adopción de innovaciones, daría lugar a un mayor crecimiento del PIB, y en consecuencia pasa a convertirse en uno de los ámbitos prioritarios de la inversión”*. Una reflexión contraria a la política educativa del gobierno del PP que ha fijado la reducción del PIB destinado a educación en un 3,9 para el año 2015.

Es decir que esta **primera parte** comienza con un recorrido por la historia de la UE para alcanzar un consenso en los objetivos educativos hasta el 2020, hacemos un recorrido por el marco nacional español donde se dan los pasos fundamentales para orientar el trabajo en las CCAA en los objetivos europeos, y llegamos al espacio de descentralización de las CCAA donde analizamos algunas de las influencias que hay en sus políticas educativas para acabar centrando la investigación en el objetivo europeo del abandono temprano de la educación y formación que sería el tema central de la **segunda parte** de este trabajo y resaltarlo aun más en la **tercera parte**, que acabará en el estudio concreto del abandono temprano de la educación y formación en Castilla y León.

Por eso, una parte de la tesis se centrará en la política autonómica en España, por ser este país un Estado de Regiones o Autonomías, y de éstas depende *“el desarrollo de la normativa estatal y la gestión del sistema en sus ámbitos territoriales”* (Frías, 2007:13) según se desprende de la Constitución Española de 1978.

Sin duda, el escenario autonómico en el desarrollo de políticas educativas es el marco principal de ejecución y de protagonismo de la educación en los momentos actuales que vivimos en nuestro país. Las líneas de actuación educativa van a estar marcadas por el desarrollo de la norma básica, es decir, por la actual Ley Orgánica de Educación, LOE y su desarrollo pero van a tener una gran libertad de acción y desarrollo a la hora de enfrentarse a los retos educativos de esta década en la que nos encontramos.

Siendo España un estado de autonomías, cada una de ellas desarrolla sus derechos y obligaciones plasmadas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, que confieren un mayor o menor desarrollo de las competencias generales atribuidas por el

⁴ Comunidades Autónomas a partir de ahora CCAA.

Estado, esto significa que cada Autonomía tiene competencias exclusivas en materia educativa, que se han ido alcanzando en las últimas décadas, salvo en el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, aun gestionadas por el MEC. Por tanto, éstas tienen una gran libertad de acción en el desarrollo de actuaciones educativas. Algunas CCAA han ido más allá de los desarrollos competenciales y han legislado su propio sistema educativo⁵ amoldándolo más a las características de la propia CCAA y a la perspectiva y visión política sobre su sistema educativo, así como a los desarrollos que se han realizado de la norma básica. Este es un factor del que depende en gran medida el partido político que gobierna en una CCAA, como se irá demostrando en capítulos posteriores.

Por otro lado, en la toma de decisión sobre aspectos educativos en las CCAA influyen siempre factores políticos, ideología política, pero también, informes de evaluación internos y externos. Las CCAA, sin excepción, participan de manera generalizada en informes nacionales⁶, en el Sistema Estatal de Indicadores de Educación elaborados por el MEC⁷, pero también, algunas CCAA deciden participar de “manera individual” en informes educativos internacionales como el informe PISA⁸. Por tanto, debe ser relevante qué utilidad “real” tienen estos informes de evaluación en el análisis de cada sistema educativo autonómico y el peso que tienen verdaderamente en la toma posterior de decisiones respecto a aspectos mejorables del sistema educativo.

Además, el Estado de las Autonomías conlleva un poder legislativo inherente, esto quiere decir, que cada CCAA cuenta con un Órgano Legislativo y de control al Gobierno: Parlamento, Cortes, Asamblea, etc. que suponen espacios de actividad política en los que no se escapa la educación, por ser ésta objeto competencial.

Todos los Parlamentos son espacios de debate educativo, y en ellos se vislumbran críticas, valoraciones, propuestas de acción educativa, acercamientos y distanciamientos en política educativa, pero que sin duda, tienen un protagonismo en la toma de medidas de política educativa, ya que las resoluciones, proposiciones o mociones aprobadas son vinculantes y de obligado cumplimiento por el Gobierno Autonómico. Es por ello que los Parlamentos autonómicos toman un especial protagonismo por ser un factor importante en la toma de decisiones de carácter educativo y que consecuentemente afectan y pueden marcar sus políticas autonómicas, es decir, que sus decisiones tienen efecto educativo.

⁵ Comunidades Autónomas como Extremadura, Andalucía, Cantabria o, Cataluña han elaborado sus propias leyes de Educación ad hoc.

⁶ Evaluación General de Diagnóstico 2009. Educación Primaria. Cuarto Curso. Informe de Resultados, <http://www.institutodeevaluacion.educacion.es/evaluacion/publicaciones/evaluacion-diagnostico.html>, abril 2011.

⁷ Ministerio de Educación a partir de ahora MEC

⁸ El *Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA* por sus siglas en inglés (*Programme for International Student Assessment*) y en francés (*Programme international pour le suivi des acquis des élèves*) se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes a partir de unos exámenes mundiales que se realizan cada tres años y que tienen como fin la valoración internacional de los alumnos. Este informe es llevado a cabo por la OCDE, que se encarga de la realización de pruebas estandarizadas a estudiantes de 15 años.

No puede olvidarse además que el **análisis fundamental de esta investigación** se va a centrar en el estudio concreto de un objetivo europeo, **el abandono temprano de la educación y formación**⁹, desde su planteamiento a nivel nacional, para ir descendiendo en las CCAA y por último mostrar ejemplos más concretos de cómo se ha tratado en una CCAA, la de Castilla y León.

Asimismo y después del análisis de toda esta conexión descendente desde la Unión Europea hasta las CCAA, analizaremos **algunas diferencias políticas entre CCAA**, con ejemplos concretos de modelos de desarrollo de programas que surgiendo como objetivos compartidos entre los 27 países de la Unión descienden al terreno de las autonomías, en las que deben llevarse a cabo. La selección de los ejemplos a analizar se ha realizado basándose en **programas de gran extensión** entre las CCAA y que han sido objeto de controversia política, influidos por la ideología política y el partidismo en la acción educativa de nuestro país, así que mostraremos la diferencia de su desarrollo en CCAA gobernadas por distintos partidos políticos.

Toda esta introducción es el escenario de algunos de los diversos factores que influyen en el desarrollo de las políticas educativas en nuestro país, ¿cómo surgen desde la UE y cómo acaban concretándose con un mayor protagonismo en las Comunidades Autónomas? Todo es política, desde la toma de decisiones europeas hasta la acción en los centros educativos, y en esta influye con una gran claridad la ideología política de los partidos gobernantes en cada una de las CCAA, y sirva como ejemplo final el que algunas iniciativas de la Conferencia Sectorial de Educación, en la que participan los consejeros y consejeras de educación de todas las CCAA, propuestas por el gobierno de España, no se llevan a cabo en todas las CCAA, lo que redundará en un **sistema desigual que caracteriza esta España de las autonomías**, y que debe ser un motivo de preocupación entre los ciudadanos, quienes siendo responsables de su voto en las urnas, desean paz educativa y menos influencia política en el sistema educativo, a juicio de sindicatos educativos, confederaciones de padres y madres, colectivos de docentes y manifestaciones públicas por doquier.

Este marco introductorio desemboca en la **segunda parte** de este trabajo, que es un **estudio centrado en el abandono temprano de la educación y formación**¹⁰, que comenzará con un análisis de distintas investigaciones y estudios realizados en cuanto al planteamiento inicial en Europa, puesto que es una recomendación y objetivo europeo, para pasar a concretar las razones que se barajan para su existencia y gravedad en España, y los distintos puntos de vista que se dan al respecto.

En este sentido, un capítulo concreto de este escenario se basará en el análisis de los **factores que influyen en el ATEF a nivel autonómico**, para lo que se tendrán en cuenta las estadísticas económicas, sociales, de empleo, formación, etc. que pueden afectar en cada CCAA y que están relacionados con el problema.

⁹ El abandono temprano de la educación y formación es la denominación completa, aceptada y utilizada oficialmente por el MEC y CCAA para lo que habitualmente se conoce como abandono escolar temprano.

¹⁰ Abandono temprano de la educación y formación, a partir de ahora ATEF.

No podría hacerse un marco adecuado del ATEF sin analizar las **medidas**¹¹ que se han previsto desde el MEC y desde las CCAA entre los años 2007-2011¹², por lo que se analizará comparativamente entre CCAA los paquetes de medidas previstas.

La **tercera y última parte** de este trabajo se centrará en la situación concreta de Castilla y León, donde lógicamente se seguirá el mismo proceso que a nivel nacional y autonómico, es decir, el análisis de su contexto socio-económico-cultural así como educativo para centrar el problema de ATEF y finalizar mediante un estudio de u situación concreta. En él, analizaremos las medidas tomadas a cabo por la Administración autonómica relativas al ATEF y a su alcance. Asimismo, investigaremos la visión que del problema del ATEF tienen los directivos de los centros educativos mediante una muestra realizada entre los Institutos de Educación Secundaria y CC a tal fin en relación a la gravedad, causas que lo provocan, concepto del problema, medidas que se llevan a cabo para combatirlo, la percepción sobre su efectividad, dificultad para tratar el problema, etc.

Para tener una visión más objetiva sobre la situación de CyL, se utilizarán más fuentes, entre ellas, el enfoque del Consejero de educación de CyL quien proporcionará un punto de vista sobre la acción de su gobierno. También se utilizarán otras fuentes, las Cortes de Castilla y León, que a través de las modalidades de preguntas de control al gobierno, proporcionan datos sobre las acciones realizadas y previstas en torno al ATEF, y finalmente se tendrá como fuente una sesión de un grupo de discusión, que tendrá entre otros objetivos el de contrastar algunos de los datos obtenidos, dando una perspectiva más ajustada, producto de las intersubjetividades estudiadas y fundamentando cuestiones que se han planteado en esta investigación.

Por último, se establecerán conclusiones sobre todo este **proceso temporal** que abarca desde el año 2007, principios de la LOE y de los primeros convenios del plan de apoyo a la implantación de la LOE hasta el 2012, teniendo en cuenta todos los antecedentes legislativos y educativos para llegar a esta ley. Es decir, analizamos una fase complicada en la que se han producido muchos cambios sociales, económicos y principalmente políticos, que sin duda, afectan a la problemática del ATEF y su evolución.

¹¹ Por medidas entendemos disposiciones o actuaciones desarrolladas por los centros educativos y las distintas administraciones encaminadas a alcanzar un objetivo concreto. En este caso concreto nos referimos al objetivo de reducción del abandono temprano de la educación y formación. Por medidas se entienden también las distintas actuaciones previstas y enmarcadas en un programa educativo.

¹² Entre los años 2007 y 2011 es cuando se han desarrollado los convenios dentro del Plan de Apoyo para la implantación de la LOE, que incluyen los programas para prevenir y combatir el abandono escolar temprano o ATEF.

I PARTE

MARCO CONTEXTUAL DE LOS OBJETIVOS EUROPEOS: EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN. EUROPA, ESPAÑA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CAPÍTULO 1.- LA POLÍTICA EDUCATIVA EUROPEA

1.1.- Pasos históricos y políticos para la configuración de objetivos educativos.

1.2.- Dificultades en el proceso para alcanzar compromisos de objetivos educativos en la Europa de los 27: el principio de subsidiariedad y la fallida Constitución europea.

1.3.- Influencia de los sistemas políticos-administrativos en la asunción de objetivos educativos: centralización y descentralización.

1.4.- Las Agencias Nacionales como modelos de desarrollo de programas en el contexto de la UE

1.5.- El movimiento hacia los objetivos educativos europeos. Europa 2020

1. LA POLÍTICA EDUCATIVA EUROPEA

1.1.- Pasos históricos y políticos para la configuración de objetivos educativos.

Hace casi 60 años nació un nuevo concepto de Europa que, después de múltiples fases y desarrollos, ha conseguido llegar al siglo XXI, reforzado y ampliado por un nutrido grupo de nuevos países. Aquella Europa, la de la posguerra, comenzó con seis estados con una intención clara, evitar que semejante matanza y destrucción producidas durante la Segunda Guerra Mundial pudieran volver a repetirse¹³. En aquellos momentos, la concepción no poco ambiciosa, después del caos y destrucción producida en todo el continente europeo se limitó a pretender alcanzar una cooperación que quedó plasmada en el Consejo de Europa en 1949.

Poco tiempo después y en menos de dos años, ya se alcanzaron entre los seis países fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) una serie de acuerdos que ampliaban la cooperación y que fueron los antecedentes de lo que se convirtió en una alianza económica recogida en la conocida Declaración Schuman¹⁴ germen de la Comunidad Europea.

En aquellos momentos, década de los 50, la educación no formaba parte de las inquietudes europeístas, sino que fundamentalmente se buscaban acuerdos para la producción conjunta de los recursos y materias primas como el carbón y el acero además de: *“buscar nuevas fórmulas en el derecho internacional que avalaran y legitimasen las colaboraciones interestatales europeas en políticas comunes, a la vez que se procedía a crear las nuevas estructuras institucionales que facilitarían los procesos y las gestiones comunitarias”* (Diestro, 2009:55).

La década de los 50 fue sin duda, la década del refuerzo de la colaboración en materia económica tras la instauración de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952 y posteriormente en 1957, se crea la Comunidad Económica Europea¹⁵. Los objetivos de la CEE siguen distando claramente de introducir una referencia expresa y clara a que los Estados miembros tuviesen una política educativa como se desprende del artículo 2 del Tratado CEE que precisa: “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un desarrollo continuo y equilibrado, una mayor estabilidad, una creciente elevación del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados miembros” (Tratado CEE, 1957).

A pesar de que en el Tratado de Roma, (marzo de 1957) se contemplaron algunos aspectos relacionados con la Formación Profesional, a la que se dedicó el artículo 128

¹³Según datos de: La Historia de la Unión Europea: http://europa.eu/abc/history/1945-1959/index_es.htm, abril 2011.

¹⁴ Día de Europa, cuyo origen reside en la propuesta que hizo el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman el 9 de mayo de 1950 para la creación de una Europa organizada: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/index_es.htm, abril 2011.

¹⁵ La Comunidad Económica Europea se conoce como CEE.

del Tratado, no fue hasta 1963 cuando se vislumbró por primera vez un interés común en materia educativa y lógicamente estuvo relacionado con el dinamismo económico que siempre ha sido un eje prioritario en las políticas de la UE¹⁶. Sin embargo como reflexiona Delgado Granados (2001:203), en esta época en que se resurge de conflictos bélicos se ignoran dos armas importantes, la cultura y la educación, “siendo estas más influyentes que cualquier crecimiento económico de un pueblo o país”.

Fue por eso que a partir de 1963 sí se contempló la posibilidad de establecer políticas conjuntas en la Formación Profesional¹⁷, se dictaron medidas relacionadas con el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos de cualificación profesional. Ese mismo año, se creó el Comité Consultivo de la Formación Profesional “*para garantizar un elevado nivel de empleabilidad, debido al vertiginoso crecimiento económico y a las nuevas demandas del mercado laboral europeo*” (Diestro, 2009:56). La FP desde ese año ha estado de forma permanente en las políticas europeas y consecuentemente trasladadas a las políticas nacionales de los Estados miembros, teniendo programas específicos y formando parte de informes, planes de acción, de evaluación, estadísticas, etc. Este hecho prueba que las políticas educativas europeas desde sus inicios han estado fundamentalmente ligadas a intereses económicos y de empleabilidad y no sería hasta unos años después en que se comenzasen a plantear otros **objetivos educativos comunes**.

Esta concepción forma parte de una línea constante de “desilusión” en cuanto a las políticas europeas por no contemplar entre sus prioridades la educación. En este sentido se manifiesta Rodríguez (1993:7) con respecto al Tratado de Maastricht “los acuerdos estaban muy lejos de responder a sus optimistas previsiones sobre una profundización en los asuntos educativos y mucho más aún de aproximarse a la deseada configuración de un Política Educativa Común”.

La década de los 70 representa el comienzo oficial de una perspectiva educativa dentro de los intereses comunes de los Estados miembros. El año 1971 representó el momento de la primera iniciativa “informal” para introducir la educación como uno de los intereses comunitarios. La iniciativa surgió del Ministro belga de Educación quien invitó a sus homólogos de los otros 5 países a una reunión informal en su casa. Sin embargo no fue hasta 1973 en que la educación comenzó a tener un papel asignado en el ámbito europeo.

El paso definitivo fue la publicación del conocido Informe Janne, materializado en 1973, que debe su nombre al ex ministro de educación belga, encargado de concretar propuestas realizadas por 34 expertos en materia educativa¹⁸. Este informe resaltó seis áreas de actuación que han permanecido de manera constante hasta nuestros días dentro de las líneas comunes educativas de la UE “*y cuyo objetivo fundamental es emplear la educación y la enseñanza, para que los pueblos europeos se conocieran y comprendiesen de manera mutua*” (Diestro, 2009:57).

¹⁶ Unión Europea, a partir de ahora UE.

¹⁷ Formación Profesional, a partir de ahora FP.

¹⁸ Fuente: La apuesta europeísta de la educación (Construcción histórica de la identidad europea): <http://eduso.files.wordpress.com/2008/06/tema-12.pdf>, abril 2011.

Las seis áreas del informe se centraron en: 1. La dimensión europea para introducir en la enseñanza: límites y posibilidades, 2. El conocimiento de las lenguas europeas; 3. El intercambio y la equivalencia de diplomas; 4. La cooperación universitaria y la creación de consorcios; 5. La prioridad de la educación permanente; y 6. Los medios de comunicación de masas y las nuevas tecnologías.

Este informe tuvo un desarrollo posterior en 1974 bajo el título *La Educación en la Comunidad Europea* que contemplaba tres sectores prioritarios, movilidad, la educación ofrecida a los hijos de los trabajadores inmigrantes y la introducción de la dimensión europea en la política educativa comunitaria (Diestro, 2009:58)¹⁹. Sin embargo, y a pesar de que los ya nueve países miembros²⁰ de la Unión reconocieron entonces en la Reunión de los nueve ministros de Educación de junio de 1974 la necesidad de cooperación en materia de educación, esta debería realizarse en etapas posteriores, pero se sentaron las bases legales y se crearon las estructuras para establecer posteriormente un Programa de Acción en materia de educación de la Comunidad.

Sin embargo y a pesar de los pasos dados, queda claro que la motivación educativa de la UE no se centra en alcanzar un sistema educativo común sino en respetar lo específico de cada Estado, así lo entiende también Rodríguez (1993:11): “el objetivo de la cooperación nunca debería ser la «armonización» de los sistemas y *las políticas educativas de los países miembros y que el desarrollo de las posibles acciones de cooperación nunca debería poner en cuestión el respeto de las tradiciones de cada país y la especificidad de sus decisiones en materia educativa*”.

No fue hasta 1976 en que se dio otro paso importante y definitivo para orientar las políticas europeas hacia la introducción de una dimensión europea de la educación; en este año se publicó la Resolución del 9 de febrero de 1976, con un Programa de Acción en materia de educación, vigente todavía en la actualidad con 6 áreas definidas de acción que marcaba la base legal para la implantación de futuros programas sectoriales (mejora de las posibilidades de formación cultural y profesional, cooperación en el campo de la enseñanza superior, fomento de lenguas extranjeras, movilidad de profesores y alumnos con visitas de estudio, recopilación de informes y estadísticas de los sistemas nacionales, y realización de una igualdad de oportunidades, con el fin de que todos pudiesen acceder a todas las formas de enseñanza. ...). Sin embargo este programa no tuvo el éxito esperado recibiendo escasas partidas presupuestarias, en parte debido a la debilidad inicial de las estructuras nacientes, limitaciones y reticencias nacionales ante la Comunidad Europea y carácter poco comprometedor de las resoluciones acordadas.

La siguiente década y hasta 1986 hubo solamente un refuerzo de las líneas de acción marcadas en 1976, y siguió siendo decepcionante que las políticas educativas europeas estuviesen marcadas, más por un criterio mercantilista, (preparar a los jóvenes

¹⁹ Debemos expresar que una buena parte de estos antecedentes europeos están basados en Diestro 2009.

²⁰ En 1973 ingresaron Dinamarca, Irlanda y Reino Unido.

Europeos para acceder al mercado laboral) y economista²¹ de la Comunidad Europea que por una preocupación real de introducir una cooperación en materia de educación.

A pesar de que 1986 supuso un momento importante para Europa debido a la ampliación de países²² y al cambio producido del Tratado de Roma por el “Acta Única Europea”, se vuelve a producir una nueva decepción para la cooperación educativa, al no contemplar la CEE entre sus fines referencias concretas a la educación, aunque sí se establecen algunas relaciones importantes en la línea de tendencia que se había producido en años anteriores, es decir, que estas dos décadas se pueden resumir de forma breve, en buenas intenciones pero pocos o nulos compromisos con la educación como línea prioritaria, lo que quiere decir que en las décadas de los 70 y 80 la CEE sigue siendo dominada por una tendencia económica y de refuerzo institucional.

En estos momentos, los países de la CEE van tomando conciencia de la importancia de introducir en el mundo educativo la Dimensión Europea de la Educación²³ como una manera de mentalizar a las futuras generaciones de la existencia de una Europa Común y sobre la trascendencia que las políticas comunes de los países de la CEE suponen para el conjunto de los países en el presente y en el futuro. Por eso, el Parlamento Europeo emite en 1987 la *Resolución de 24 de mayo sobre la DEE*, cuyo objetivo es profundizar en la cultura y en la educación como vehículos o elementos de cohesión para profundizar en el sentimiento, espíritu europeo. Quizás sea esta etapa (1986-1992) en la que más se avanzó en el refuerzo de los Programas de Acción o programas sectoriales que pusieron las bases para un desarrollo posterior y más comprometido. Estos programas se centraron en cinco líneas concretas:

1. *Política lingüística* y el establecimiento del programa Lingua para 4 años (1990-94).
2. *Igualdad de oportunidades* con el programa HELIOS, 1988.
3. *Política Universitaria centrada en tres cuestiones*: Se crea la red NARIC encargada de potenciar el reconocimiento de Títulos y Diplomas con efectos profesionales, se potencia el intercambio de profesores y alumnos con conocidos programas como ERASMUS, surgido a partir de 1986. Otro programa fue TEMPUS, nace en 1990 con una clara vocación transeuropea para fomentar los contactos universitarios con profesores del Este, y finalmente el fomento de la cooperación entre universidades y empresas, con el programa COMETT I, de 1986 con una duración de 3 años para potenciar la cooperación entre la Universidad y la empresa en el campo tecnológico. Posteriormente en el año 90 apareció COMETT II (1990/1994).
4. *Formación profesional, reforzada mediante* programas como el PETRA (1988), orientado a la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional, también destaca el FORCE (1991), orientado a la formación profesional continua, y EUROTECNET (1993), centrado en la formación profesional y los cambios tecnológicos. Todos estos programas pasaron a unificarse bajo el programa

²¹ A finales de la década de los setenta se produjo una fuerte crisis económica que no ayudó en absoluto a profundizar en el desarrollo de una cooperación en materia educativa.

²² En 1986 la Comunidad se amplía con la incorporación de España y Portugal.

²³ Dimensión Europea de la Educación a partir de ahora DEE

LEONARDO²⁴ dirigido a garantizar una acción comunitaria en el ámbito de la formación profesional y a facilitar los medios necesarios para afrontar los retos planteados en los años 90.

5. *Dimensión europea de la educación* con programas como YES por Europa o JUVENTUD por Europa han promovido visitas de jóvenes a numerosos países y la creación de un banco de datos y experiencias educativas de todos los países EURYDICE (1986).

Iguals de importantes que estos programas de acción fueron algunas resoluciones adoptadas en este período como la Resolución del Consejo de los ministros de Educación sobre la incorporación de la *Dimensión Europea de la Educación en los sistemas educativos* de 1988 y las *Conclusiones del Consejo de la Comunidad de 1989 y de los ministros de Educación sobre Cooperación y política comunitaria en materia de Educación en la perspectiva de 1993* que suman un compromiso para definir los principales objetivos educativos de la Unión, el principio de subsidiariedad con las políticas educativas estatales y respeto a la diversidad lingüística y cultural de los distintos países.

El paso definitivo del papel de la educación en Europa se produjo a partir de 1992, con el **Tratado de Maastricht**, cuando se define la manera de realizar la cooperación educativa entre los países de la UE, y el principio que la va a caracterizar es el de la “subsidiariedad”²⁵, un principio que se analizará posteriormente con mayor profundidad y que supone la divergencia en el desarrollo de algunos programas educativos en los distintos países.

El Tratado de Maastricht incluye en el capítulo 3: “Educación, formación profesional y juventud”, que muestra un compromiso claro con la educación: “*la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística*” (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2002: 325/98), y contemplará dentro de sus acciones seis concretas que suponen una repetición de las que se habían ido perfilando en informes anteriores.

²⁴ Este Programa fue aprobado por el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea el 6 de diciembre de 1994, por él se establece la política europea de formación profesional para los años 1995/1999, lo que se denomina la 1ª Fase. La 2ª fase del programa LEONARDO, abarca el periodo 2000-2006.

²⁵ Este principio aparece recogido en el llamado Tratado de la Unión Europea, firmado en *Maastricht* en 1992. Con él se intenta la culminación definitiva del proceso de unificación europea y se introducen por primera vez una serie de artículos relacionados con la educación general y la formación profesional. Este tratado tiene la virtualidad de ratificar y elevar a categoría de leyes la mayoría de los acuerdos de cooperación educativa y formación profesional firmados con anterioridad.

El principio de subsidiariedad se recoge con precisión y nitidez en los artículos 126 y 127 del Tratado de Maastricht y en sus equivalentes 149 y 150 del de Ámsterdam. Con ellos la UE deja claro que la política de convergencia en materia de educación y formación profesional no se hará desde una política intervencionista y uniforme, sino desde el impulso y apoyo subsidiario de las políticas estatales. Se trata de suscitar, motivar, buscar la convergencia respetando la diversidad y la singularidad de cada cultura y cada Estado.

Sin embargo, esta línea de colaboración en materia educativa a lo largo de los años acabó de alguna forma en decepción para algunos que creyeron que la colaboración en materia educativa podía suponer una construcción de una política común educativa con **objetivos comunes** y con planes de acción también comunes que no llegaron a alcanzarse con Maastricht, y que Rodríguez (1993:22) traslada en la siguiente reflexión: *“No se trata en modo alguno de renunciar a la diversidad o de regular y unificar hasta el mínimo detalle las políticas educativas nacionales, pero sí se trata de compartir más de lo que hasta ahora compartimos.... sin que nadie renuncie a su «identidad nacional» tal vez sería necesario unificar criterios sobre la edad de escolarización obligatoria y la edad mínima de acceso al trabajo para los jóvenes...Pero, por encima de estos logros, de lo que en realidad se trata es de que la educación ocupe, de una vez por todas, el destacado papel que realmente debe tener en la construcción de Europa, de una Europa que vaya más allá de la competitividad de las empresas o de la estabilidad en los precios y los salarios”*.

La FP es otro de los campos que este Tratado también introduce en su artículo 127, y como hemos visto, es el detonante común de las políticas educativas de la Comunidad a lo largo de su historia.

Después del Tratado de Maastricht las referencias educativas fueron explicadas, matizadas, difundidas, etc., por diferentes medios y agentes. Quizá, los más importantes fueron el *Libro Verde sobre la dimensión europea de la educación*, publicado en 1993 por la Comisión de las Comunidades Europeas. No menos importante fue, en 1995, el llamado *Libro Blanco sobre la educación y la formación*, titulado *"Enseñar y aprender, hacia la sociedad del conocimiento"*.

Otro aspecto a tener en cuenta fue la decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de establecer el año 1996 como el Año Europeo de la Educación y la Formación²⁶. Año que se definió como el de las “oportunidades educativas y formativas para el desarrollo personal y profesional a lo largo de toda la vida”. Los objetivos de este año europeo fueron sensibilizar a los europeos sobre el concepto de educación y formación permanente y llevar a cabo, a través de distintas iniciativas a varios niveles (europeo, nacional, regional y local), una reflexión de conjunto sobre el papel y la importancia de la educación y la formación en el S.XXI.

Quizá, para la mayoría de los ciudadanos europeos lo más conocido de la acción europea en materia educativa sean los Programa marco o Programas Globales Integrados, (Diestro, 2009:61) resumidos en el Programa LEONARDO que se dirige a garantizar una acción comunitaria en el ámbito de la formación profesional, y el Programa SÓCRATES centrado en el plano de la educación general. Ambos programas suponen el comienzo de la última fase por ser todavía actual de las políticas educativas europeas.

Estos dos nuevos Programas Globales Integrados de la política educativa europea se desarrollaron en dos fases; concretamente, el Sócrates en la primera (1995-1999) se

²⁶ Fuente: Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanentes (1996): http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11024_es.htm, mayo 2011.

componía de las acciones *Erasmus* —para la Educación Superior—, *Comenius* —para la educación escolar—, *Lingua* —para la enseñanza de las lenguas en la UE, *Eurydice* y *Arion* —para el intercambio de información, experiencias pedagógicas, visitas de estudio e intercambios—; en la segunda (2000-2006), además de las anteriores, se incluyeron las acciones *Grundtvig* —educación de adultos e itinerarios alternativos—, *Minerva* —para el desarrollo de las tics en educación—, y *Naric* —para el reconocimiento de títulos. “La UE reconocía así la **importancia de la educación en el proceso comunitario**, respondiendo con un programa global que ofrecía garantías y solvencia en todos los ámbitos de la educación, a la vez que, para su puesta en marcha se designaron grandes cantidades presupuestarias, en especial, para su segunda fase de desarrollo, con un montante total de 1.850 millones de euros” (Diestro, 2009:61).

Posteriormente, el programa Sócrates fue sustituido por el programa *Aprendizaje a lo largo de toda la vida* (2007-2013), que ha integrado a programas sectoriales como Erasmus, Comenius y a los globales como Leonardo.

Vistas todas estas fases y momentos podemos decir que los pasos hacia la introducción de la educación en las líneas políticas y objetivos que marcan la UE han sido largos y poco comprometidos a lo largo de los casi 60 años de cooperación entre los distintos países. Se puede afirmar que sólo a partir de 1976 se comienza a vislumbrar un pequeño compromiso con respecto a ciertos objetivos, las seis áreas que han sido la base de cooperación establecida en los grandes Programas Globales Integrados. Es decir, que los avances producidos se han visto en los compromisos de financiación de la UE y de concreción de las áreas de cooperación, pero siempre bajo el paraguas de la subsidiariedad, lo que supone un nivel de vinculación muy dispar de los distintos países.

El área constante que ha estado siempre permanente en la política educativa es la FP, siempre vinculada a una política de formación de trabajadores y con el objetivo de lograr una mayor cualificación y preparación entre los trabajadores, también la FP ha contado con recursos económicos permanentes e incluso con un programa ad hoc, el Leonardo.

Sin embargo, nada se ha concretado en áreas como contenidos curriculares semejantes, atención a la diversidad o incluso un acuerdo para establecer la duración de la enseñanza secundaria, es decir, objetivos educativos más amplios, por lo que podemos afirmar que la línea política común ha sido una línea transversal que ha fomentado la DEE, el conocimiento de idiomas, una política de igualdades, la cooperación entre países, o una política universitaria.

Es trascendente uno de los últimos documentos o comunicaciones emitidas por la Comisión Europea, *EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* porque establece **que** el núcleo de Europa 2020 debería estar constituido por tres prioridades y una de ellas hace clara referencia a la educación: **La primera: Crecimiento inteligente: una economía basada en el conocimiento y la innovación** (Comisión Europea, 2010:10)

Dentro de esta línea se contempla como un **objetivo la reducción del abandono escolar temprano**, o la mejora de los resultados académicos, y para ello se hacen serias recomendaciones a los Estados, Regiones o Comunidades e incluso agentes sociales para cooperar con el objetivo de lograr estos contenidos. Este es un paso sin duda muy

importante, ya que supone un **compromiso hacia la descentralización política** y la llamada hacia la cooperación para poner en marcha iniciativas conducentes al logro de estos objetivos comunes.

Pero lo que parece claro es que a lo largo de la historia de la UE siempre ha imperado el objetivo económico dominando el resto de las políticas, que a juicio de Delgado Granados (2001:215), en un pensamiento muy actual centrado en la crisis económica que vivimos, y que ya hace una década expresaba así: *“el peligro de que los criterios económicos invadan parcelas de la vida cotidiana, creando, con ello, un pensamiento único que centre su retórica en la riqueza olvidando lo ético, es un riesgo presente en nuestra sociedad actual y futura...”*, un aspecto que puede provocar un detrimento en los valores humanos, una reflexión que tiene mayor cabida hoy en día, en que vemos en peligro el sistema del bienestar social tal y como lo hemos conocido, puesto que está siendo sometido a tremendos recortes económicos que hacen cuestionar aspectos de cohesión e igualdad social hasta ahora fuera de duda en nuestro país.

Es necesaria la reflexión de que esta prioridad surge en el momento de una grave crisis económica que ha puesto de manifiesto la necesidad de que para combatirla, es necesario mejorar la cualificación de los trabajadores europeos con ningún o bajo nivel de cualificación, y eso se logra mediante programas de cualificación profesional, o políticas de aprendizaje permanente, lo que significa que la **prioridad** en la política europea sigue siendo la misma que en sus orígenes, la **empleabilidad**, la diferencia actual reside en que en esta estrategia se define por fin claramente la educación como una prioridad y herramienta para mejorar los niveles de empleabilidad de la UE.

Es una evidencia que la historia es cíclica y también lo es en un corto espacio de tiempo, y reflexiones expresadas hace 20 años con respecto a la UE como las de Rodríguez (1993: 22) son reflexiones de plena actualidad y vuelven a situar un contexto europeo, lamentablemente muy similar al de hace dos décadas, un contexto de crisis económica, de descrédito de las instituciones europeas y más aun de sus políticos: *“Los cambios acelerados que se están produciendo en el mundo, y de forma particular en una parte de Europa, están demandando nuevas respuestas, nuevas estructuras y nuevas alternativas económicas, políticas y sociales. Entre tanto, los ciudadanos europeos parecen haber perdido ligeramente el rumbo. Sus convicciones, alimentadas durante las últimas décadas sobre la necesidad de una Europa unida, han sufrido serias sacudidas con las noticias diarias sobre el hundimiento de una u otra moneda o sobre la cruel situación que se vive en unas ciudades situadas a muy poca distancia de sus hogares. La clase política, en su 'conjunto, parece estar contribuyendo poco a transmitir seguridad y confianza en el futuro.”*

1.2.- Dificultades en el proceso para alcanzar compromisos de objetivos educativos en la Europa de los 27: el principio de subsidiariedad y la fallida Constitución europea.

Como se puede desprender del apartado anterior, el camino hacia la asunción de objetivos educativos comunes no ha sido ni fácil, ni vinculante, ni ha supuesto una prioridad dentro de las políticas de la UE. De hecho, si la educación se ha convertido en

algún momento en una prioridad política de los Estados de la UE ha sido por su vinculación a un objetivo mayor, que es la **cooperación en materia económica**, el fundamento del origen de la CEE desde la década de los 50, es decir, la economía exige tener trabajadores cualificados y ahí entra la educación, una herramienta o vía para lograr este objetivo.

La educación supone también un elemento transversal para otro de los grandes objetivos de la UE, la cohesión social, tener una Europa cohesionada, eliminando umbrales de pobreza es una garantía de futuro social. Así se desprende de las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Europa: *“La inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico serán esenciales tanto para que Europa ocupe un lugar en la economía basada en el conocimiento como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza”* (Comisión Europea, 2010).

Una vez establecida esta premisa, es más fácil analizar las trabas e inconvenientes que se han tenido que atravesar en estos casi 60 años de historia de la CEE y UE. En este sentido, resulta significativa y clave la cuestión que plantea Valle (2004:17): *“¿Existe política educativa de la Unión Europea?”* La respuesta es reveladora: *“la Unión Europea no tiene competencias sobre los sistemas educativos nacionales”* y por tanto es evidente que la primera dificultad que la educación debe atravesar en la UE es la **ausencia de vinculación de las resoluciones**, o recomendaciones emitidas desde los distintos Estamentos de la UE, porque éstas están sometidas al principio de subsidiariedad, de complementación y cooperación de los Estados miembros. Y es este el principio que va a caracterizar la orientación a la hora de tomar decisiones relacionadas con política educativa, desde los principios de la UE hasta las reformas estructurales que se han ido realizando a lo largo de los años.

La última actualización importante de la UE se realizó en el **Tratado de Lisboa**²⁷ tras el fracaso de la Constitución Europea. El Tratado permite una aplicación más transparente y *descentralizada* de las políticas de la UE, contribuyendo a que las decisiones se tomen tan cerca de los ciudadanos como sea posible. Además, incorpora las dimensiones local y regional al marco jurídico de la UE, al afirmar que la Unión debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a sus estructuras fundamentales, también en lo referente a la autonomía local y regional. El Tratado se limita a simplificar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, haciéndolo más explícito. Hay menos "zonas de sombra" que puedan dar lugar a confusión e incertidumbre. Además de la lectura del Tratado de Lisboa se desprende que los Parlamentos nacionales quedan plenamente reconocidos como parte del tejido democrático de la Unión Europea y se toman medidas para que tengan una participación más estrecha en las actividades de la UE.

²⁷ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, fuente: Tratado de Lisboa: Llevar a Europa al siglo XXI: http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_es.htm, mayo 2011.

En concreto, pueden actuar como "guardianes" del principio de *subsidiariedad* (según el cual la toma de decisiones debe hacerse al nivel más cercano al ciudadano, comprobando en todo momento que la acción comunitaria esté justificada frente a las demás posibilidades de actuación a nivel nacional, regional o local). Los Parlamentos nacionales pueden manifestar su parecer desde la fase inicial de una propuesta, antes de que la estudien a fondo el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros. Por tanto, parece claro que la línea dominante en cooperación europea para estos principios del siglo XXI va a seguir siendo la marcada por el principio de subsidiariedad.

En este principio se han basado las ejecuciones de acuerdos o el desarrollo de programas a lo largo de los años, la puesta en práctica de programas como Leonardo o Sócrates han supuesto beneficios para los países de la UE, pero no han afectado sus propios sistemas educativos, sino que eran acciones complementarias para lograr refuerzos en diferentes áreas. Casos bien conocidos son los programas Comenius, que han logrado el intercambio de experiencias educativas entre distintos centros de la UE, los programas Lingua para reforzar el aprendizaje de lenguas extranjeras, mediante proyectos de innovación o investigación de profesionales o intercambios entre alumnos, incluso para la formación de adultos mediante el programa Grundvigt, y sirvan éstos como ejemplos de actuación.

Por otro lado, si se analiza la estructura de la toma de decisiones de la UE, se puede constatar una dificultad añadida, la complicación del juego europeo en la toma de **decisiones vinculantes** para los Estados Miembros. Queda claro que sólo la normativa con rango de ley y sus desarrollos reglamentarios son vinculantes para los Estados Miembros, mientras que las Resoluciones, Dictámenes o Decisiones carecen de ese carácter vinculante. Siendo conscientes de que no existe ninguna Ley Educativa Europea, es evidente que no hay ninguna obligación legal para que los Estados de la UE asuman, ejecuten o lleven a cabo políticas comunes educativas, sino que más bien debe imperar "el sentido común" de los Estados para poder realizar líneas comunes que no disten demasiado entre sí con el objetivo de lograr una coherencia europea entre los sistemas educativos.

Analizando el tipo de programas llevados a cabo en la historia de la UE y los procedimientos para la toma de decisiones podemos constatar que ninguno fue vinculante, que surgieron de "medidas" para apoyar la FP, "informes" como el Janne o el de *La Educación en la Comunidad Europea* de 1974, en los que se llegaron a seleccionar las áreas de cooperación, también "resoluciones" como la del 9 de febrero de 1976, o la *Resolución de 24 de mayo de 1987*, o el Tratado de Maastricht en que ya se define la manera de realizar la cooperación educativa entre los países de la UE, bajo el principio de la "subsidiariedad" y posteriormente el Tratado de Lisboa que insiste en ella y que plantea objetivos generales, o "Conclusiones", como las del Consejo de 12 de mayo de 2009.

Este hecho podría ser un inconveniente si el objetivo fuese alcanzar una política común europea en materia educativa, pero teniendo en cuenta los derroteros por los que ha ido la UE, y sobre todo después del fracaso de la Constitución Europea rechazada por Francia y Holanda en sendos referéndum realizados en el 2005 la tendencia es muy

distinta, y que según García Valdecasas (2005:1) se interpreta de la siguiente manera: *“Es necesario, para comprender la crisis en que actualmente está sumida la UE y avanzar en su resolución, analizar las motivaciones y causas que están detrás de los votos negativos de Francia y Holanda y de las posturas contrarias en otros Estados miembros. A efectos de clasificación, las motivaciones pueden dividirse en políticas (soberanista, anti sistema, europeísta y oportunista) y socioeconómicas (miedo popular, castigo a la clase política y descontento en general)”*.

Está claro que los dirigentes europeos han tenido que dar un paso hacia atrás, descentralizando, dando más peso a las decisiones de los parlamentos nacionales, es decir, a los ciudadanos que a las propias instituciones europeas tal y como queda recogido posteriormente en el Tratado de Lisboa, ya que éste concretamente *“amplía el número de ámbitos políticos donde la legislación comunitaria debe ser aprobada por el Parlamento Europeo directamente elegido y por el Consejo de Ministros nacionales (procedimiento de "codecisión")”*²⁸. Este paso traducido a la política educativa significa que los Estados miembros se alejan de la adopción de una política común y se reafirman en su voluntad de no ceder competencias a la UE sino de mantener su autonomía de sistemas educativos, por ello, según Valle (2004: 53): *“es difícil pensar en otro **método de trabajo** que no sea la **cooperación** entre los Estados Miembros para diseñar la política educativa. El marco normativo no permite ir más lejos. Los Estados no quieren ceder más competencias en materia de educación”*.

Otra de las líneas en la que sí se ha cooperado de formas distintas, es la puesta en práctica de la DEE que supone un ejemplo de actuación sobre las recomendaciones europeas, no vinculantes, una línea que ha estado presente desde los principios de la UE, con el objetivo de introducir una educación cívica europea que debería orientarse a la formación de la persona en múltiples dimensiones, al desarrollo de un espíritu crítico y a la transmisión de los valores comunes, tal y como expresa Diestro (2009:62): *“El proyecto europeo no se orienta a la transmisión de conocimientos globales, sino que busca un conjunto de principios-valores que permitan pensar la sociedad y las relaciones entre los humanos desde el punto de vista ético”*.

Esta cuestión que es un principio de la asignatura Educación para la Ciudadanía en España, se convirtió en una tremenda controversia en este país que fue trasladada de una manera muy especial en determinadas Comunidades Autónomas, señal de la utilización parcial, política y partidista de ciertas claves europeas, que también supusieron divergencias en algunos países de la Unión. *“No obstante, en la mayor parte de los Estados miembros —22 de los 27— se han promovido cambios en sus currículos nacionales, para incluir una asignatura de educación para la ciudadanía, bien sea de manera obligatoria —en 21 Estados— u optativa —en Alemania”* (Diestro, 2009: 63).

Estos ejemplos demuestran que a pesar de que las orientaciones en materia educativa no son vinculantes y que dependen del principio de subsidiariedad, se puede

²⁸ El Tratado de Lisboa otorga mayor protagonismo al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales, reforzando con ello el control democrático de la Unión Europea. El Tratado establece un reparto más preciso de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Así los ciudadanos tienen una idea más clara de cuáles son los cometidos respectivos.

vislumbrar un esfuerzo por parte de los países de llevar a cabo políticas comunes que busquen acercamientos más que distancias, pero sin perder bajo ningún concepto su libertad de acción en materia educativa dependiente de cada Estado. Un principio que se ha visto reforzado en el Tratado de Lisboa. En concreto, los Parlamentos nacionales, pueden actuar como "guardianes" del principio *de subsidiariedad* (según el cual la toma de decisiones debe hacerse al nivel más cercano al ciudadano, comprobando en todo momento que la acción comunitaria esté justificada frente a las demás posibilidades de actuación a nivel nacional, regional o local). Los Parlamentos nacionales pueden manifestar su parecer desde la fase inicial de una propuesta, antes de que la estudien a fondo el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros.

Está claro que la tendencia de la política europea en este principio de siglo XXI es tendente hacia la **descentralización**, algo que por otro lado, siempre ha dominado la política educativa europea y que se traduce en una dificultad para avanzar en compromisos más concretos y ambiciosos de política educativa. No debemos extrañarnos de que los informes de evaluación internacional marquen grandes diferencias en nuestros sistemas educativos, y aunque estos informes internacionales, como el PISA²⁹ tampoco es vinculante en su análisis y conclusiones, sí son una referencia para determinar las políticas educativas de cada país.

Sin embargo estos informes se utilizan como referentes y es inevitable hacer la comparación en el ranking internacional y desde luego también en el ranking nacional, tal y como hemos podido constatar en los medios de comunicación por las declaraciones de los responsables de educación de las CCAA que han participado individualmente en el Informe. Estos hechos ponen una vez más de manifiesto que hay grandes diferencias educativas no sólo entre los estados sino entre las distintas regiones, y caben las preguntas, ¿hasta dónde se debe ser homogéneo o heterogéneo?, ¿hasta dónde se establece el límite de una cierta similitud educativa entre los estados miembros? ¿Hay que seguir respetando esa subsidiariedad y descentralización o sacrificarla en busca de una excelencia más homogénea educativa de los países miembros, es decir, ¿hasta dónde debe interferir la UE?

Como ejemplo podemos introducir lo que sucede en torno al informe PISA. Los resultados más recientes del **Informe PISA** han analizado el nivel de competencias lectora, matemática y científica de 65 países en 2009; de ellos, los 33 países miembros de la OCDE más 32 países asociados, además de varios países de la UE³⁰ como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal,

²⁹ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países. Fuente: OCDE Programme for International Student Assessment (PISA): http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_32252351_32235731_39733465_1_1_1_1,00.html, mayo 2011.

³⁰ Los Estados Miembros de la UE: http://europa.eu/about-eu/member-countries/index_es.htm, mayo 2011.

Reino Unido, República Checa, Suecia. De manera separada también toman parte las CCAA de Castilla y León, Cataluña, País Vasco, Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Galicia, La Rioja, Navarra, Baleares, Canarias, Madrid, Murcia, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Han sido sólo 3 comunidades autónomas las que en este ejercicio no ampliaron muestra y, en consecuencia, no hay información individualizada de resultados para ellas.

De los resultados extraídos de PISA (2009), tómese como referencia algunos ejemplos de diferencias existentes entre los distintos países: Austria 470 puntos en competencia lectora, Finlandia 536, España 481, es decir, la mayoría de los países de la UE están entre 480-500, como se ve, sin grandes diferencias. En competencia matemática Finlandia con una puntuación de 550 dista del resto de los países de la UE, pero las diferencias en el promedio entre las puntuaciones de Alemania (513), Francia, Austria, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, Portugal, España e Italia (483), son poco significativas.

Finalmente PISA analiza la competencia científica y una vez más Finlandia destaca con una puntuación de 554 puntos, y seguimos observando cómo las diferencias en el promedio entre las puntuaciones de Reino Unido (514), Estados Unidos, Francia, Suecia, Austria, Portugal, Italia y España (488), no son significativas. De estos datos se puede llegar a la conclusión de que en aspectos curriculares, a excepción de Finlandia los países de la UE tienen unos resultados bastante homogéneos, con diferencias, sí, pero hay cierta homogeneidad a pesar de que estos aspectos no han sido atendidos dentro de las medidas de cooperación de las políticas educativas europeas.

Sin embargo, un campo que debe ser tenido en cuenta, en el que hay diferencias significativas es la equidad en el sistema, que precisamente ha sido uno de los objetivos marcados dentro de las políticas europeas a lo largo de sus historia y se han hecho diversas referencias a ello.

Los resultados de PISA evidencian que las diferencias de los resultados que se producen entre centros varían de unos a otros países. Es netamente superior a la media OCDE en Alemania, Argentina, Austria, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Panamá, Perú y Uruguay. El país con una variabilidad de resultados menor entre centros es Finlandia; le siguen de cerca España, Suecia y Canadá, con valores ligeramente superiores al 20%. La parte de la varianza atribuible a las circunstancias económicas sociales y culturales de sus alumnos es en muchos casos superior al 50% de la variación total entre centros. Como se ha señalado, existe una mayor equidad en los países en los que las diferencias entre centros son menores. *“Estos resultados ponen de manifiesto que el sistema educativo español es, después del finlandés, el que presenta mayor equidad entre los países seleccionados”* (Ministerio de Educación, 2009: 87).

Este importante dato debe hacer pensar que el **objetivo de lograr mayor equidad** entre los sistemas educativos de la UE ha sido siempre **acertado**, aunque no se haya logrado el resultado esperado, pero sí deja claro que hay desigualdades sociales, económicas y culturales que según hemos visto anteriormente son uno de los objetivos a reducir en esta década hasta el 2020.

Lo que sí debe ser cuestionado, es la utilización de los resultados del informe PISA, u otros semejantes, porque una evaluación debe tener unos objetivos y entre otros,

además de constatar resultados de los propios sistemas educativos, deben ser herramientas que sirvan para detectar áreas de mejora y marcar directrices para realizar actuaciones conducentes a una excelencia de los sistemas educativos. Es por tanto, aquí donde entran las fuerzas políticas, determinantes a la hora de marcar pautas y hojas de ruta que busquen combatir las desigualdades existentes en los sistemas educativos o por el contrario obviar los resultados de las pruebas de evaluación y convertir sus resultados en meros instrumentos competitivos entre países y CCAA.

En este sentido Escudero (2010:19) se manifiesta con respecto a lo provechoso que resultarían las evaluaciones internacionales, si en la evaluación de las políticas educativas se superase *“la tendencia creciente a establecer ranking entre países, contagiada por fiebres de excelencia y competitividad que en sí mismas reclaman análisis y juicios pertinentes.... y propiciar una conciencia cosmopolita sobre los sistemas escolares, sus procesos y resultados y, en la medida que sea posible, aprender unos de otros abriendo nuevas posibilidades a una globalización efectiva y beneficiosa de la educación, no sólo competitividad y apariencias”*.

Sin embargo, esta máxima planteada por Escudero dista mucho de lo que ha sucedido en España y en las distintas CCAA que han participado en el informe PISA. Los responsables políticos de las distintas CCAA se lanzaron a utilizar estos resultados para prestigiar sus políticas educativas a la par que se iban desacreditando los sistemas educativos de otras CCAA, haciendo una lectura sin análisis real de los factores que determinan los resultados de los alumnos y alumnas y que poco beneficio aportan al sistema educativo nacional y autonómico, al obviar cuestiones tan básicas como las diferencias existentes entre los distintos centros o las diferencias en el nivel socio-económico y cultural de las distintas CCAA, el nivel económico de las familias, las esperanzas educativas de los padres para sus hijos, etc. y su contraste con otras CCAA dentro del mismo Estado, en este caso España.

Manifestaciones de este tipo se han visto en Madrid, Castilla y León, La Rioja, Navarra, etc., y al mismo tiempo han conseguido despertar una reacción manifestada en diversos artículos de opinión y comunicados de sindicatos precisamente en la línea de crítica del análisis simplista que se ha realizado con respecto a la utilización autonómica del Informe PISA 2009, ejemplos se pueden encontrar en varios medios de comunicación³¹.

En conclusión, una de las cuestiones que deben afectar de manera determinante en las orientaciones de las políticas educativas europeas son las **evaluaciones internacionales**, como muestras orientativas del “estado de salud” de los distintos sistemas educativos de los Estados miembros, sin embargo, como hemos podido constatar no todos los países participan en estas muestras, y el **uso que se hace de estas evaluaciones, no determina actuaciones concretas en materia educativa de la UE**, lo

³¹ Reacciones en los medios de comunicación con respecto al Informe PISA se pueden encontrar en: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/informe/PISA/arma/sistema/educativo/elpepusoc/20101203elpepusoc_10/Tes, diciembre 2010, <http://www.diariodesevilla.es/article/opinion/877380/lectura/sin/prisas/pisa.html>, enero 2011, http://www.concejoeducativo.org/article.php?id_article=71, marzo 2005.

que sí parece claro es que los resultados del informe PISA 2009 no muestran demasiadas diferencias en el nivel competencial de los alumnos de los países participantes de la UE, pero sí muestran evidentes diferencias entre los resultados de los mismos centros y que los factores socio-económicos son determinantes en el nivel competencial de los alumnos y alumnas.

En este sentido, hay que retomar una de las ideas ya planteadas anteriormente, la necesidad de políticas europeas para garantizar una cohesión social, una cohesión social que es una de las bases para avanzar en los sistemas educativos y que estos logren unos **resultados educativos** óptimos, es decir, reducir el fracaso y abandono escolar, muy **disparos y distantes** entre los distintos países de la UE y que lógicamente se han convertido en **objetivos de la UE** para esta década³².

Es evidente que los procesos de integración en la UE de más países y las fases que se han atravesado han supuesto un problema para la asunción de compromisos en las distintas áreas de cooperación y más concretamente en la política europea. A lo largo de estos últimos años en que la UE ha crecido considerablemente³³, se han podido vislumbrar reacciones adversas a este proceso de integración, como el rechazo de Países Bajos y Francia a la **Constitución Europea** en 2005.

Estas reacciones se han visto incrementadas a partir del 2004, año de la integración de 10 países, y que obligaron a la UE a replantear ciertas cuestiones. El fondo del rechazo, concretamente en el caso de Holanda, reside en razones no relacionadas con el texto del documento y que Leinen (2007: 149) comenta de la siguiente manera: *“El 32% de los votantes rechazó la Constitución Europea porque se consideraban mal informados sobre la Constitución; el 14% porque eran críticos con el gobierno o partidos políticos; y el 13% porque consideraba que la Unión Europea era demasiado costosa (aunque el voto por la Constitución era independiente de cualquier decisión sobre el presupuesto europeo). El 19,5% de los que votaron «no» temían que la Constitución Europea comportarse una pérdida de soberanía en los Países Bajos. Concretamente, el nombre de «Constitución Europea» suscitó los miedos de un Estado Europeo potencialmente emergente”*.

Es evidente que después del rechazo a la Constitución hubo un antes y un después, y que una Europa de 27 países pudo crear cierto recelo a algunos países, como lo sigue creando. Los euro-escépticos son un grupo bien conocido internacionalmente, hecho constatado por el bajo porcentaje de participación en las Elecciones al Parlamento Europeo. Estas cuestiones pueden explicar el que en el Tratado de Lisboa, se haya incrementado el peso de los parlamentos nacionales, y el de los ciudadanos en las tomas

³² EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este documento, se plantea el objetivo de mejorar los resultados educativos, abordando cada segmento (preescolar, primario, secundario, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar.

³³ Se debe recordar que de los 6 países iniciales de la CEE en 1958 se ha llegado a 27, siendo 2004 el año en que más países entraron a formar parte de la UE, con la integración de 10 nuevos países: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Polonia, República Checa, Polonia y Letonia. 2007 ha sido el año más reciente en que se han producido nuevas integraciones en la UE, Rumanía y Bulgaria han culminado el proceso de la Europa de los 27.

de decisiones, es decir, parece ser un proceso más cercano a los ciudadanos para que éstos perciban de una manera minimizada el efecto de lo que se pretendía conseguir, ¿un gran Estado Europeo?

Queda claro que una vez más el espíritu de complementariedad, y subsidiariedad es el que más fuerza gana en el futuro de la UE. Los países, los Estados no quieren perder competencias, y es evidente que lograr acuerdos entre 6 países no es lo mismo que alcanzarlos entre 27 Estados miembros, sin embargo, teóricamente cuando la CEE constaba de 6 países poco se avanzó en materia educativa, los objetivos de la CEE eran muy distintos. Sin embargo, ahora que la UE consta de 27 países los compromisos educativos son más fuertes, pero, no más ambiciosos a pesar de haber transcurrido 60 años desde el comienzo del proceso de construcción.

Ahora bien, no se debe olvidar que el **proceso de integración de los 27** ha generado también la integración de más lenguas y culturas, muy distintas entre sí, y este hecho supone la existencia de modelos distintos de enseñanza en distintos países que crean una dificultad añadida. Es lógico asumir que el alcanzar acuerdos de calado educativo con tal disparidad es una gran dificultad que podría haberse abordado de distintas formas. Pero tal y como hemos visto, la dificultad que supone la integración de más países y los recelos generados no han incitado la creación de una política educativa europea centrada en disminuir diferencias entre sistemas educativos, sino apostar por reforzar la política europea de los programas de cooperación y profundizar en las lenguas extranjeras, en la DEE, o en programas para mejorar la empleabilidad, tómense como ejemplos los mencionados y diversas declaraciones como la siguiente: *“En este ámbito concreto, la UE mantiene una política de cooperación, basada en los principios de respeto absoluto a las competencias nacionales, subsidiariedad y proporcionalidad de las acciones emprendidas. Por lo tanto, las acciones motivadas por las instituciones europeas nunca comprometerán las competencias nacionales en educación.”* (Diestro, 2009:56)

Como conclusión, lo que ha caracterizado las políticas educativas europeas ha sido fundamentalmente el objetivo económico, explicable de la siguiente manera: mejoramos en idiomas para comunicarnos mejor, aprendemos de otros sistemas para ser más eficaces, convalidamos títulos porque es práctico y útil en una Europa común, como lo es viajar y trabajar sin fronteras, invertimos en FP porque necesitamos trabajadores cualificados, es decir, las orientaciones educativas tienen todas un objetivo, no son casuales ni altruistas, y desde luego son complementarias al objetivo inicial y común de una Unión Europea basada en el libre comercio, en la economía y motor de desarrollo para conseguir mayor cohesión social entre los 500 millones de ciudadanos europeos.

1.3.- Influencia de los sistemas políticos-administrativos en la asunción de objetivos educativos: centralización y descentralización.

Introducimos un apartado para contextualizar la situación educativa derivada de la centralización-descentralización en la puesta en práctica de objetivos educativos europeos, y es que la compleja estructura de la UE se debe en parte a la diferencia

existente entre los distintos sistemas administrativos y políticos en los Estados miembros.

En los últimos años la mayoría de las reformas educativas en Europa han estado marcadas por las distintas tendencias hacia la descentralización en educación, unas tendencias que tienen su origen en varias causas que a juicio de Caillods (2001) se clasifican de la siguiente manera: a) políticas (para favorecer una mayor participación de los actores locales); b) económicas (para obtener una mejor eficiencia en la utilización de los recursos, mejorando la calidad); c) sociales (para dar respuestas más adaptadas a las necesidades de las comunidades y de los grupos sociales particulares).

Las cuestiones que Caillods (2001) analiza son de una gran importancia educativa, ya que están en el centro del debate de distintos países y además marcan unas claras diferencias de funcionamiento entre sistemas. Por otro lado, algunas de las cuestiones que se plantean sobre la descentralización van asociadas también a un concepto ideológico de la educación. En España, la política de descentralización educativa ha estado más impulsada por gobiernos socialistas y llega a tener un mayor desarrollo en CCAA gobernadas por el PSOE, caso Andalucía, Cataluña, Extremadura o Cantabria, afirmación basada en el mayor desarrollo competencial como el mostrado al aprobar sus Leyes de educación adaptadas a su modelo territorial y de gestión educativa.

Partimos de la base de que las políticas educativas europeas se basan en la complementariedad de los Estados miembros, y es evidente que en esta gran Europa de los 27 no hay vinculación en la toma de decisiones, pero hay que tener en cuenta que en materia educativa hay una **gran disparidad de formas de actuación** entre los Estados miembros. El espíritu de los diferentes sistemas de organización de la educación está influido por una pluralidad de circunstancias históricas, políticas, sociales y económicas que poseen consecuencias diferentes según los supuestos contemplados (Frías del Val, 2007: 11-13)

Por otro lado según se cuestiona Caillods (2001:12), el debate se sitúa en torno a los siguientes aspectos: “a) *¿qué descentralizar?*; b) *¿a qué nivel? (¿regional, local o escolar?)*; c) *¿con que sistema de responsabilidades? (¿ante qué nivel jerárquico se responde?)*; d) *¿cuál es el nivel de control del Estado?*” Este planteamiento aparece de alguna manera contestado en la clasificación que realiza Frías (2007) y que reduce a tres modelos de descentralización educativa:

a) Estados unitarios centralizados con ejemplos como Luxemburgo y Grecia, países que no admiten ninguna descentralización educativa. En esta primera clasificación también entran Francia y Portugal con un principio de regionalización y descentralización local, desarrollada en términos de gestión (construcción, equipamiento y conservación de centros docentes y el funcionamiento de los mismos, formación profesional, transporte escolar) y muchos más con cierto grado de descentralización local. En un tercer subgrupo, se pueden citar los países nórdicos, Estados unitarios y con organización territorial centralizada, pero que gozan de una importante descentralización educativa en las comunidades locales y municipales, así como en consejos con una amplia representación social (Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega).

Por último hay que mencionar los casos de Holanda e Irlanda, con un Estado centralizado territorialmente, pero con educación descentralizada principalmente en una amplia red de centros educativos de carácter privado que gozan de gran autonomía.

b) Estados Federales. En un primer nivel encontramos países con competencias educativas bajo el Estado federal, y con una escasa descentralización en otros niveles organizativos, siendo Austria el prototipo de este tipo organizativo.

El segundo modelo es el de Alemania, con Estados Federados que gozan de las competencias educativas. Cabe plantear un principio de funcionamiento extendido mayoritariamente, según el cual las cuestiones que afectan de manera interna a los centros educativos (programas, organización, selección del profesorado, abono de retribuciones) se encuentran atribuidas a los Estados federados, mientras que aquellos aspectos que afectan a la construcción y mantenimiento de los centros se encuentran en gran parte asignados a los entes locales.

En un tercer nivel, hay que aludir al caso de Suiza o Bélgica, cuyas competencias educativas están residenciadas en los entes federados, pero con una amplia autonomía de los centros educativos o Reino Unido, ciñéndonos al Reino Unido por ser Estado de la UE con una tradicional descentralización académica y local (Frías, 2007:11-12).

c) Estados Regionales o Autonómicos. Italia o España. En el caso concreto de España corresponde al Estado la normativa básica educativa y la educación en el exterior y a las Comunidades Autónomas, el desarrollo de la normativa estatal y la gestión del sistema en sus ámbitos territoriales respectivos, sin que la Administración local haya adquirido un papel competencial destacado en la educación formal (Frías, 2007:13).

La cuestión es cómo influyen estos tres sistemas de clasificación para la puesta en práctica de objetivos educativos. Parece claro que el nivel de descentralización es muy diferente pero que no afecta de una manera seria a las entrañas de funcionamiento de los sistemas educativos, a los conocimientos generales del alumnado de la UE, ya que la descentralización se basa fundamentalmente en modelos de gestión educativa. Esto quiere decir según señala Puelles (1993) que todos los países tienen un Ministerio de Educación que es el máximo responsable de la organización, al que suelen estar asociados organismos consultivos de ámbito nacional. Por otro lado, la organización administrativa suele articularse en diversos escalones territoriales -regiones y departamentos o provincias-, donde tienen su sede unidades orgánicas del Ministerio, pero tales unidades son pura y simplemente agentes del poder central del Estado, responsables por tanto de la ejecución de las decisiones que se toman en el centro de la organización (Puelles,1993:8).

Si bien es cierto que el nivel de descentralización es muy distinto entre países, la tendencia general es que como en el caso español, de gran descentralización, haya una norma básica que es desarrollada posteriormente por las CCAA y que además de autonomía financiera, éstas pueden adoptar políticas educativas diferentes, distintas incluso a las del gobierno central. Este hecho debe ser asociado al tema que nos atañe, ¿puede afectar el sistema de descentralización educativa en las políticas educativas europeas? **¿Cómo se van a desarrollar esas políticas u objetivos educativos europeos en países con sistemas descentralizados?**

La respuesta a la primera pregunta es sin ninguna duda muy compleja, ya que la estructura de los 27 países se puede convertir en la estructura de los innumerables órganos de toma de decisiones. Si nos atenemos a los distintos modelos de descentralización, podríamos encontrarnos con sistemas como el de España con 17 CCAA y por tanto con 17 responsables en la toma de decisiones, algo parecido sucede con Alemania y sus 16 Linderón o incluso un modelo de mayor descentralización como el británico en que las autoridades locales tienen una gran responsabilidad en educación. Por tanto, la respuesta a la primera de las preguntas debería ser sí.

Es evidente que con tantos mini sistemas educativos influyen demasiados factores para asumir líneas educativas comunes, más aún si la tendencia general es a mantener y defender la autonomía de gestión y las competencias de una manera férrea, pero por otro lado, también está claro que los distintos Estados quieren tener sistemas más o menos homogéneos sin grandes diferencias entre sí, pero con cierta libertad para llevar a cabo políticas educativas. Puelles (1993:16) deja muy clara la **situación alemana**: *“los Estados miembros son lógicamente muy celosos de sus competencias, pero, de otra, tienen que hacer frente a las inquietudes de amplios sectores de población que no desean una diversidad que promueva sistemas escolares muy distintos, con los subsiguientes problemas de convalidaciones de títulos académicos, diferencias importantes en los currículos, diversas edades de acceso a los niveles educativos, etc.”* La reflexión sobre la situación alemana puede ser trasladada a España por el sistema de competencias otorgadas a las CCAA que han desarrollado políticas diversas en cuanto a las lenguas cooficiales, contenidos históricos de sus CCAA, o incluso como ya se ha visto anteriormente con respecto a la asignatura Educación para la Ciudadanía.

Además, teniendo en cuenta el sistema de descentralización que impera en muchos Estados de la UE, podría asumirse que los recelos alemanes podrían tener una base de fundamentación mayor si se trasladasen a los Estados miembros, es decir, con 27 Estados, se espera mucha diferencia entre currículum y por supuesto de conocimientos o resultados del alumnado en distintas competencias. Sin embargo, resulta claro según hemos comprobado en informes de evaluación como el PISA 2009, que no existen grandes diferencias o distancias en las competencias matemáticas, lectoras o científicas de los Estados miembros de la Unión Europea.

Por tanto, con respecto a las políticas de unificación u homogeneidad de currículum de la UE, no parece que afecte la descentralización educativa de los países de la UE y tampoco parece que este hecho sea una preocupación o se considere un problema; está claro que puede afectar de una manera parcial en el sentido de la complejidad a la hora de actuar, por ser un entramado organizativo complejo, pero no parece afectar en la asunción de políticas. Es decir, las decisiones en materia educativa se tomarán independientemente de los sistemas administrativos de los países de la UE quienes serán responsables de establecer las vías o mecanismos para su ejecución o realización.

Lógicamente, cada país de la UE tiene una política educativa y un sistema educativo organizado para que o bien a través de un sistema centralizado, descentralizado federal o autonómico se ejecuten las directrices educativas, sean nacionales o europeas.

Sin embargo, sí vamos a encontrarnos diferencias de nivel o de resultados entre centros de los mismos países y nos vamos a encontrar con problemas que suenan muy parecidos en uno u otro país de la UE: las diferencias sociales, heterogeneidad de alumnos, bajo rendimiento escolar, problemas sociales que derivan en alteraciones de convivencia, e incluso casos de violencia escolar, búsqueda de la calidad, técnicas o vías de motivación, etc. Éstos son algunos de los retos educativos que atraviesan los países de la UE actualmente, y que se están abordando de distintas maneras, independientemente de si los sistemas están centralizados o descentralizados. Son problemas comunes que son analizados y a los que los distintos sistemas educativos intentan buscar soluciones.

1.4.- Las Agencias Nacionales como modelos de desarrollo de programas en el contexto de la UE.

Nos preguntábamos anteriormente, ¿cómo se van a desarrollar esas políticas de acuerdos y objetivos educativos europeos en países con sistemas descentralizados? Parece claro que el actual Programa de Aprendizaje Permanente³⁴ que incluye cuatro subacciones (Comenius, Erasmus, Leonardo y Grundtvig) va a ser canalizado a través de las Agencias Nacionales³⁵. Las Agencias Nacionales existen en cada país de la Unión Europea, pero también en aquellos países que no siendo Estados miembros tienen cooperación con ella, desarrollando los programas de movilidad y participando activamente en el PAP, es el caso de Suiza, Turquía o Letonia, por ejemplo, llegando hasta la cifra de 33. Esta es la estructura de funcionamiento de la Comisión Europea de Educación y Formación³⁶, que no sólo va a contar con las **Agencias Nacionales**³⁷ responsables de la gestión de las acciones descentralizadas que desarrollan el PAP, sino que su estructura va ser complementada con la **Agencia Ejecutiva de Educación, Cultura y Medios Audiovisuales** (EACEA) responsable de ciertos programas de educación y formación de la UE. La Agencia funciona además con tres Direcciones Generales (Educación y Cultura: DG EAC, Comunicación: DG COMM y la Oficina de

³⁴ Los programas tradicionales de cooperación europea, Sócrates con todas sus acciones y Leonardo se han simplificado y comprimido en un único programa el Programa de Aprendizaje Permanente, bajo las siglas PAP en español. Este programa en inglés responde a Lifelong Learning Programme o LLP.

³⁵ Las Agencias Nacionales se establecen desde la UE en cada país, en el caso español, El Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos está adscrito al Ministerio de Educación, tiene como misión gestionar la participación española en el Programa de Aprendizaje Permanente (PAP) de la Unión Europea.

³⁶ Agencias Nacionales para gestionar el PAP: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc1208_en.htm, mayo 2011.

³⁷ Las Agencias Nacionales van a tener distintos nombres y van a ser distintos tipos de organismos o instituciones. Su denominación estará en función de la conveniencia de organización y funcionamiento de este tipo de instituciones en cada país. En el caso de España, un Organismo Autónomo es un organismo público y sometido a control, pero cada país dentro de sus competencias puede determinar el tipo de ente, organismo, centro o fundación que se quiere para gestionar este tipo de programas. En otros países va ser denominada Centro, como en Bulgaria, Eslovenia, Finlandia, Noruega, Turquía o Estonia, en otros va a ser una Fundación, caso de Chipre, Hungría, Lituania, Polonia, Suiza o Grecia, aunque la mayoría de los países van a mantener la denominación original de Agencia, Italia, Francia, Reino Unido, Alemania, Rumanía, Eslovaquia, Luxemburgo, Malta, Bélgica, etc.

Cooperación y Ayuda Europea: DG AIDCO y finalmente con el CEDEFOP (Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional), responsable de la coordinación del programa de visitas de estudio transversales para especialistas y responsables de educación y FP³⁸.

Parece evidente, según se desprende de la información oficial de la Comisión Europea que la respuesta a esta pregunta está clara, se establece que las Agencias Nacionales son las responsables de la implementación de las acciones descentralizadas en cada país, por tanto si un Estado miembro tiene un **sistema educativo descentralizado** será su competencia establecer las vías para que las acciones se lleven a cabo, en el caso de España, que corresponde según la clasificación que establece Frías (2007) a un Estado autonómico, y la vía es a través de la organización de las CCAA³⁹, ya que en cada una de ellas la gestión de los programas europeos recae en alguna Dirección General, en la mayoría de los casos, en las relacionadas con Innovación o Calidad en Castilla y León, Murcia, La Rioja o Navarra, y en otras CCAA bajo el nombre de Política y/o Evaluación Educativa siendo el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, o Extremadura. Evidentemente corresponde a las CCAA poner los medios para realizar la difusión de estos programas y de sus convocatorias.

El caso de Alemania, Estado Federal, parece ser distinto ya que existen tres Agencias Nacionales, cada una encargada de programas distintos: para la gestión de Erasmus existe la Nationale Agentur für EU Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V., es decir, para la gestión de los programas relacionados con la cooperación universitaria, por otro lado está la Nationale Agentur für EU-Programme in Schulbereich, Pädagogischer Austauschdienst (PAD) der Kultusministerkonferenz encargada de gestionar los programas de enseñanza obligatoria, Comenius y Visitas de Estudio y finalmente está la Nationale Agentur Bildung für Europa para gestionar el Leonardo da Vinci, de FP y el Grundtvig enseñanza de adultos.

Sin embargo, estas tres agencias son centrales, del Estado, no obstante, en Alemania se sigue el mismo o parecido sistema que en España, en cada Estado o Land existe una sucursal⁴⁰ para la gestión o tramitación de los programas europeos, por tanto, el sistema está descentralizado.

Queda por analizar el caso de un **Estado unitario o centralizado**, por ejemplo Francia⁴¹, cuya forma de establecer los programas internacionales europeos es la esperada en un país cuyo sistema educativo está centralizado. Francia al igual que los otros 26 Estados Miembros cuenta con su Agencia Nacional: Agencia Europea Educación- Formación de Francia que opera con tres Ministerios: el de Educación Superior e Investigación, el de Educación, Juventud y Asociacionismo y por último el de

³⁸ Presentación de responsables en educación: http://ec.europa.eu/education/who-we-are/doc322_en.htm, mayo 2011, traducción personal.

³⁹ Enlace a las Comunidades Autónomas: <http://www.oapee.es/oapee/inicio/servicios/enlaces-interes/comunidades.html>, mayo 2011.

⁴⁰ Enlaces a las oficinas encargadas de la gestión de los programas europeos: <http://www.kmk-pad.org/service/weblinks/laenderinformationen.html#c7329>, mayo 2011.

⁴¹ Agencia Nacional Francesa: <http://www.europe-education-formation.fr/agence.php>, mayo 2011.

Trabajo, Empleo y Sanidad. Esta estructura es absolutamente nacional, y es la Agencia la encargada de realizar las convocatorias de las acciones, de realizar el apoyo técnico, de gestionar los expedientes, de tramitar las ayudas financieras, etc. Sin embargo, la Agencia cuenta con la ayuda de estructuras regionales y locales para efectuar una mayor difusión de sus actividades, y entre sus colaboradores se encuentran las Cámaras de Comercio e Industria, los Vicerrectorados de Ordenación Académica, Servicios de Relaciones Internacionales de las Instituciones de Educación Superior, Direcciones generales de Agricultura y Bosques, y Servicios públicos de empleo regionales: ANPE, OPCA, AFPA.

Como conclusión parece evidente que independientemente de la estructura descentralizada de los sistemas educativos en numerosos países de la UE, la puesta en práctica de los programas de cooperación europeos no son afectados por la descentralización educativa, ya que los distintos Estados han tenido que desarrollar estructuras de coordinación estatales, autonómicas o locales para que las decisiones nacionales puedan desarrollarse en todos los rincones de los distintos Estados, es decir, que las políticas europeas aprovechan las estructuras ya creadas para un funcionamiento ordinario del sistema educativo. Las Agencias Nacionales lideran estos programas y según el nivel de descentralización puede haber servicios educativos a nivel regional o autonómico que se encarguen de su gestión más cercana (descentralizado) o a nivel estatal (centralizado), o que los programas europeos estén integrados en direcciones generales que cubren más áreas de gestión como es el caso de España.

1.5.- El movimiento hacia los objetivos educativos europeos. Europa 2020.

Por último debemos hacer referencia a que es en esta última etapa de la UE en la que los **objetivos de cooperación en educación han quedado más claros que nunca** pero también más restringidos. Se basan en la Estrategia de Europa 2020, documento al que ya hemos hecho referencia y que plantea algunas cuestiones fundamentales.

La primera cuestión fundamental es que el método de trabajo entre los Estados miembros en el campo de educación va a ser la cooperación, que persigue el objetivo de permitir a los países el trabajo en común y un aprendizaje mutuo, con un especial énfasis en los programas de movilidad, y se insiste en el “método abierto de coordinación”⁴² bajo el respeto absoluto a las competencias en educación y formación de los Estados miembros.

La segunda cuestión es que la cooperación europea en materia de educación ha sido reforzada con la **Estrategia 2020**, basada fundamentalmente en el crecimiento económico y el trabajo, pero reconociendo que el aprendizaje permanente o a lo largo de la vida es clave para conseguir empleo, crecimiento y participación ciudadana en la sociedad. Estos objetivos se ven recogidos en un marco de acción llamado “Educación y Formación 2020”. Desde el año 2007, la Comisión Europea ha integrado las diversas

⁴² Según información de la Comisión Europea de Educación y Formación, http://ec.europa.eu/education/who-we-are/doc324_en.htm, mayo 2011, traducción personal.

iniciativas de educación y formación bajo un mismo paraguas, el PAP o LLP en inglés. El objetivo es facilitar a las personas en todas las etapas de su vida el tener oportunidades de aprendizaje a lo largo y ancho de Europa. Será la Comisión Europea la responsable de tomar las medidas para poner en funcionamiento el Programa mientras que la gestión de otras cuestiones recae en la **Agencia Ejecutiva de Educación, Cultura y Medios Audiovisuales** (EACEA) y por supuesto en las Agencias Nacionales de los Estados Miembros de la UE.

Por todo lo expuesto parece evidente que **la ejecución de programas europeos y la vía de alcanzar objetivos europeos está garantizada** independientemente del nivel de centralización o descentralización administrativa de los Estados Miembros de la UE. Ahora bien, la vía que se sigue para trabajar programas u objetivos será distinta en el caso de España, y es lo que analizaremos en capítulos posteriores.

Otra cuestión muy distinta será el peso que ciertos programas tengan o la manera de desarrollarse en los distintos países y en las distintas autonomías o Estados según la línea política seguida y el índice de gravedad de los problemas, como es el caso del Abandono Escolar Temprano, un problema que no afecta de igual manera a los países europeos y que evidentemente se tendrán que tomar medidas distintas en función de su gravedad, que habrá que analizar.

CAPÍTULO 2.- LA POLÍTICA NACIONAL EDUCATIVA. UN PASO ADELANTE HACIA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS PARA ALCANZAR OBJETIVOS EUROPEOS

2.1.- Contextualización del panorama educativo nacional. Situación política educativa para alcanzar objetivos europeos 2020.

2.1.1.- Las Leyes educativas: la introducción de los objetivos europeos.

2.1.2.- Propuestas de pactos educativos. La introducción de los objetivos europeos y el abandono escolar en la propuesta de Pacto del 2010.

2.1.3.- El efecto del partidismo en las CCAA: en la implantación de la LOE, en el gasto en educación y en la interpretación de resultados.

2.1.4. Concreción de actuaciones hacia los objetivos europeos y el abandono escolar temprano: Plan de apoyo a la implantación de la LOE y Programas de cooperación territorial.

2.2.- Del Pacto educativo y social a los Programas de cooperación territorial para alcanzar objetivos europeos.

2.2.1.- La introducción de objetivos europeos 2020 en los Programas de Cooperación Territorial.

2. LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL. UN PASO ADELANTE HACIA LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS PARA ALCANZAR OBJETIVOS EUROPEOS.

Hasta ahora hemos podido constatar que el contexto educativo europeo parte de unas preocupaciones y premisas fundamentalmente basadas en el crecimiento económico y en el objetivo de la empleabilidad, y consecuentemente el desarrollo de los **programas educativos** en los distintos países de la UE va a estar íntimamente relacionados con este amplio objetivo. En este contexto, el Programa de Aprendizaje Permanente como referente principal de las políticas educativas europeas va a tener un protagonismo especial al ser un eje transversal de las mismas.

Si bien es cierto que cada país tiene una situación completamente diferente en cuanto al aprendizaje permanente, la tasa de fracaso escolar, la tasa de escolarización temprana o el porcentaje de abandono escolar temprano; a lo largo de este capítulo nos centraremos en el caso de España, y analizaremos qué “método” ha utilizado para dar un paso adelante y alcanzar los objetivos europeos, con un sistema descentralizado y teniendo en cuenta que ha experimentado una serie de cambios importantes en el sistema educativo en estos últimos años. Entre estos cambios, encontramos la aplicación completa de una nueva ley, la LOE y pasos significativos para llegar a acuerdos nacionales en una serie de campos que se analizarán posteriormente y que sin duda vienen influidos por directrices u orientaciones europeas.

Es evidente que un cambio de ley educativa, la LOE, en tan corto espacio de tiempo y vinculada a dos partidos políticos diferentes tiene una lectura social muy clara: la educación está politizada y se cambian modelos según los cambios de signos políticos. Esta lectura ha dejado posos en la sociedad, razón por la que se requiere o se necesita una estabilidad en el sistema educativo. Estas pueden ser algunas de las razones que motivaron la búsqueda de un Pacto educativo y social en esta década, que comenzó en el 2009 y que acabó en fracaso en el año 2010. Sin embargo el poso que dejó este intento de Pacto no fue baldío, porque de él surgieron conclusiones y programas educativos importantes que actualmente, año 2012, siguen en desarrollo, a pesar de haber experimentado serios recortes económicos e independientemente de encontrarnos en un país descentralizado. Se trata de medidas propuestas que deben mantener una coherencia e implicación por igual en el territorio español, por las propias necesidades del sistema y por garantizar una homogeneidad educativa en el conjunto del Estado español.

La persecución de un pacto educativo ha sido una constante y un motivo de diversos estudios y artículos. Algunos de sus antecedentes los encontramos en Puellas (2007a), Tiana Ferrer (2007) o Cámara Villar (2007) entre otros autores que colaboraron en el número Extraordinario de la Revista de Educación (Ministerio de Educación, 2007a), dedicada al análisis de pactos y consenso social.

El cómo y el por qué se han acordado unos programas derivados de la propuesta del Pacto es otra cuestión a analizar, y sin duda, las **resoluciones europeas** tienen mucho que ver, porque unas directrices nacionales españolas no pueden obviar unos **objetivos europeos**, que se basan en la complementariedad y cooperación. Sin embargo, habrá que reflexionar como la incidencia o influencia política que también existe en un

estado descentralizado como el de España, suponen una dificultad generada a la hora de llevar a cabo ciertos programas educativos derivados de recomendaciones y objetivos europeos, de evaluaciones internacionales y de necesidades del propio sistema educativo español.

2.1.- Contextualización del panorama educativo nacional. Situación política educativa para alcanzar objetivos europeos 2020.

La situación política en España en la década del 2000 al 2010 en el panorama educativo ha sido sin duda muy interesante, y ha supuesto el gran paso hacia la descentralización educativa según señalan San Segundo y Vaquero (2007), y la culminación de las transferencias educativas⁴³ a las CCAA, lo que quiere decir que la gestión educativa va a quedar en sus manos.

Este va a ser un momento importante para el proceso de descentralización que va a significar distintas maneras de gestión, distintos grados de compromiso con el sistema educativo, en la política de conciertos educativos, en un modelo de FP, en la atención a la diversidad, en la oferta de servicios complementarios, en un modelo de escuela más o menos participativa, en programas de refuerzo educativo, en política de recursos humanos y formación del profesorado, en las prioridades en el gasto educativo, etc.

Sin embargo en el plano nacional, la situación educativa, también interesante, muestra una dependencia partidista importante que va a dominar las líneas educativas en dos fases diferenciadas. La primera abarca hasta el año 2004 y estuvo dominada por políticas de derechas, una herencia del final de la década anterior que según Hanson (2000) definen a la educación como motor de eficiencia y preservación cultural frente a lo que caracteriza las políticas socialistas que tomarán el relevo en el 2004 y que definen a la educación como motor de la igualdad social.

Esta década va a ser la de la descentralización con argumentos importantes a su favor como señala Viñao Fraga (1994:33): “*ésta*”, refiriéndose a la descentralización, supone “*una utilización más eficaz de los recursos, un mejor conocimiento de las necesidades, un mayor acercamiento a los usuarios, y una mayor sensibilidad y adecuación a la diversidad y a las variaciones locales*”.

Por tanto hablar de la situación política para la década del 2020 requiere hacer un análisis previo de lo que ha supuesto la década de 2000-2010.

⁴³ San Segundo recoge el período de transferencia de competencias educativas a las CCAA en tres fases: En primer lugar, entre 1980 y 1984: Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana, en una segunda fase la Comunidad Foral de Navarra asume también competencias a finales de la década de los ochenta, La tercera fase tiene lugar en los años noventa, tras los pactos autonómicos de 1992, y la reforma de los Estatutos de Autonomía en 1994, que hacen posibles las transferencias educativas a las CC.AA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 43 de la CE, el proceso finaliza entre 1997 y 1999

2.1.1.- Las Leyes educativas: la introducción de los objetivos europeos.

Esta década (2000-2010), desde el punto de vista legislativo va a ser significativa, llegando a estar en vigor hasta **tres leyes**: el paso de la LOGSE⁴⁴ a la LOCE y de ésta a la LOE. Es evidente que las leyes educativas responden a cuestiones de perspectiva ideológica y a fines por tanto muy distintos. Se puede decir que la LOGSE, extensión de la LODE pretendía extender la escolarización dos años más, mientras que la LOCE y la LOE con enfoques muy distintos pretenden profundizar en la calidad de la oferta educativa pero la LOE pretende que esta calidad alcance a toda la población según indica Puelles (2007a:33).

Es también relevante que el panorama político educativo en esta última década ha estado caracterizado por los grandes cambios, fundamentalmente políticos, el PP dejó el gobierno de España en el 2004 con una flamante ley educativa, la LOCE que apenas llegó a desarrollarse porque al llegar el PSOE en el 2004 al gobierno de España, ésta quedó derogada automáticamente y los esfuerzos educativos se centraron en crear una nueva ley que proporcionase unidad y fuese la referencia legislativa única, derogando las leyes de educación anteriores. Así surgió la LOE, aprobada en el 2006. El año 2012 vuelve a ser otro momento en que con la llegada al gobierno del PP se ha vuelto a anunciar una nueva ley educativa⁴⁵ con un anteproyecto presentado en el mes de julio.

Además, merece la pena señalar que por primera vez una Ley educativa, la LOE, asume **compromisos educativos** por recomendaciones europeas, convirtiendo el principio de complementariedad o voluntad en un **compromiso vinculante** que queda plasmado en una ley.

La LOCE introdujo de una manera tímida la dimensión europea en su exposición de motivos, y cita: *“Los compromisos adoptados en el marco de la Unión Europea con respecto a los sistemas de educación y formación de los países miembros requieren, además, la efectiva adaptación de la realidad educativa de cada país a las nuevas exigencias, de conformidad con los procedimientos de cooperación existentes”* (BOE, LOCE, 2002:45189), sin embargo no hay más concreción al respecto, y esta ley se limita a citar los compromisos existentes pero sin concretar medidas al respecto en España.

El paso serio y de **compromiso con las objetivos europeos** se alcanza con la LOE. Concretamente la exposición de motivos refleja ya ese compromiso mencionado con los objetivos europeos que se concretan en 3: *“mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación, facilitar el acceso generalizado a los sistemas de educación y formación y en tercer lugar abrir estos sistemas al mundo exterior, lo que exige reforzar los lazos con la vida laboral, con la investigación y con la sociedad en general, desarrollar el espíritu emprendedor, mejorar el aprendizaje de idiomas*

⁴⁴ La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), de 3 octubre de 1990 (publicada en el BOE de 4 de octubre) fue una ley educativa española, promulgada por el gobierno socialista y sustituyó a la Ley General de Educación de 1970. Ha sido derogada por la Ley Orgánica de Educación (LOE), en el año 2006.

⁴⁵ El anteproyecto de ley se encuentra disponible en: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: *Anteproyecto de Ley de Ley Orgánica para la Mejora de Calidad Educativa*: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/ministerio/campanas/lomce.html>, julio 2012.

extranjeros, aumentar la movilidad y los intercambios y reforzar la cooperación europea” (BOE, LOE, 2006:17160).

Es más interesante aun, ver como por primera vez se establece una relación clara en una ley entre estos objetivos europeos y la metodología para alcanzarlos en España, mediante la introducción de medidas recogidas en la LOE. A modo de ejemplo se plantea fomentar el **aprendizaje a lo largo de toda la vida**, que es el programa de referencia en la Unión Europea y asimila programas anteriores, pero también se hace una llamada de atención al **abandono escolar temprano** y a la necesidad de flexibilizar el sistema educativo y por tanto “*establecer conexiones entre los distintos tipos de enseñanzas, facilitar el paso de unas a otras y permitir la configuración de vías formativas adaptadas a las necesidades e intereses personales*” (BOE, LOE, 2006: 17160-17161)

2.1.2.- Propuestas de pactos educativos. La introducción de los objetivos europeos y el abandono escolar en la propuesta de Pacto del 2010.

Partimos de una década 2000-2010, que comienza gobernada en España por el PP⁴⁶, y en la que va a haber un cambio en el gobierno hacia el PSOE en el 2004, partido que acabó la década aún en el gobierno del país. Este panorama legislativo y político dista mucho de una pretensión generalizada y que se ha perseguido desde la aprobación de la Constitución Española en 1977, es decir el consenso en educación, que dio un paso tímido surgido no de las fuerzas políticas sino de la Comunidad escolar cuando en 1977 se firmó la *Declaración conjunta en favor de la educación* ⁴⁷.

Sin embargo, consideramos de gran importancia extendernos en lo que supuso para el sistema educativo el artículo 27 de la Constitución, puesto que fue el primer pacto real educativo alcanzado en España y que se basó a juicio de Cámara Villar (2007:66): “*en un impresionante compromiso entre los principios de igualdad, libertad y participación*” y supuso “*un pacto de mínimos, de principios y derechos para integrar los principios de la escuela pública centrada en el derecho a la educación y a la igualdad y la escuela privada que persigue la libertad de enseñanza*”. Aspectos que siguen siendo los argumentos sobre los que se siguen basando una gran parte de las discusiones y diferencias educativas en la sociedad.

Otro paso importante hacia el **consenso o pacto educativo** se llevó a cabo en el 2004 con motivo de las reuniones habidas en el Consejo Escolar del Estado en torno al documento “*Una educación de calidad para todos y entre todos*”, que el Gobierno socialista remitió como base de la futura reforma, para su discusión e informe. Este informe se basó en los problemas reales de la educación en España y buscaba poner las

⁴⁶ El PP llegó al gobierno de España en 1996 de la mano de José María Aznar quien ostentó la Presidencia del Gobierno hasta el 2004, año en que el PSOE ganó las elecciones y llegó al gobierno de la Nación.

⁴⁷ “*La Declaración conjunta en favor de la educación*”, patrocinada por la Fundación Encuentro y suscrita por 18 organizaciones del mundo de la educación –asociaciones de padres y madres de alumnos, organizaciones representativas de la enseñanza pública y privada, asociaciones y sindicatos docentes–, que dieron a luz un acuerdo encaminado a preparar e impulsar un *consenso político*, a fin de que la educación fuera considerada por los diversos gobiernos «una cuestión de la máxima prioridad» y, en consecuencia, «objeto de una política de Estado»(Puelles, 2007:36).

bases para que la nueva ley que el gobierno estaba preparando contase con el consenso político según opina Puelles (2007a:37).

La LOE, sin embargo, nació sin acuerdo político, al tener en contra el voto del PP, pero todo el trabajo desempeñado en las negociaciones con los distintos agentes, las múltiples reuniones y el clima de búsqueda de consenso general dejó un poso no abandonado, que se reavivó en el 2009 con el Ministro de Educación Ángel Gabilondo y que resultó en nuevo fracaso en el 2010.

Vemos entonces que la década 2000-2010 finaliza en materia educativa en un contexto de debate, en un ambiente de búsqueda de consenso para abordar la nueva década, una nueva década que se caracteriza por unos objetivos compartidos con Europa claramente marcados y que, sin duda, van orientados hacia la consecución de una calidad educativa para *“consolidar los logros alcanzados y superar déficits existentes, así como afrontar con fortaleza los nuevos retos de la sociedad del siglo XXI, retos de la sociedad del conocimiento”* (Ministerio de Educación, 2010a: 3)

El curso 2009-2010 comienza en España con el anuncio y propuesta del Ministro de Educación, Ángel Gabilondo, por encargo del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero de un Pacto social y político por la educación. El Ministro lo define como la renuncia a su programa de gobierno, a cambio de lograr un consenso político y social sobre lo que hay que hacer en educación hasta el año 2015, año que cierra el horizonte presupuestario planteado para financiar las medidas del pacto.

El proceso de trabajo para alcanzar este Pacto social y Político por la Educación tuvo tres fases diferenciadas, la primera comenzó en septiembre con la presentación del primer documento de trabajo, llamado de bases⁴⁸, y presentaba un escenario educativo pero sin medidas concretas; el segundo documento se dio a conocer en enero del 2010, y presentaba objetivos y medidas concretas, finalmente el tercero, del mes de febrero del 2010, contemplaba medidas enumeradas para cada uno de los 12 objetivos presentados, además de un compromiso para una memoria económica encaminada a incrementar el gasto educativo en educación y equiparlo con el porcentaje del PIB⁴⁹ destinado a educación de otros países europeos. Finalmente se presentó un documento final y completo fechado el 22 de abril. Al mismo tiempo se elaboraron 4 modelos de Acuerdos distintos que son los que se entregaron para firmar a la Comunidad Educativa, a las Comunidades Autónomas, a los Interlocutores Sociales y a los Partidos Políticos.

El método de trabajo tuvo dos etapas: en la primera, hasta febrero del año 2010, las entidades participantes (partidos políticos y las organizaciones representativas de la comunidad educativa que fueron las que tienen representación en el Consejo Escolar del Estado, más otras asociaciones de orden civil o educativo como fueron las entidades por una escuela laica, plataformas de Educación Infantil, movimientos de renovación pedagógica, etc., enviaron sus propuestas y opiniones y que fueron recogidas en el documento presentado en febrero. Por otro lado en el mes de marzo, además, se

⁴⁸ El documento al que se hace referencia es: Ministerio de Educación, (2009). Bases para un Pacto Social y Político por la Educación, Madrid, pp. 1-8.

⁴⁹ PIB: Producto Interior Bruto.

realizaron dos sesiones de trabajo presencial y colectivo, además de producirse numerosos contactos bilaterales.

Por otro lado, la Conferencia Sectorial de Educación se reunió dos veces en este período de tiempo, y también se celebraron varias reuniones entre el Ministro de Educación con el PP y entre representantes del PSOE con el PP (principal partido de la oposición política).

Visto el marco y el proceso de trabajo llevado a cabo para alcanzar un pacto social y político por la educación, es obligado hacer la reflexión del por qué un pacto a finales de esta década, cuando la LOE que nació sin consenso llevaba en vigor escasamente dos cursos académicos.

Si nos ceñimos al Preámbulo del documento final del Pacto, nos encontramos con la razón claramente esgrimida: *“El desarrollo del marco Constitucional y el reconocimiento de las competencias y políticas educativas de las autonomías no excluyen, antes al contrario, hacen necesario un proceso de políticas compartidas que garanticen el equilibrio, la estabilidad, la cooperación y la coherencia del sistema a través de un marco acordado, lo que sólo es posible a través del consenso, y en el que desarrollar sus competencias y responsabilidades políticas. Todo ello con miras a la mejora y consistencia del mismo”* (Ministerio de Educación, 2010a:3). Es decir, que se hace un reconocimiento explícito de que a pesar de encontrarnos en un Estado de Autonomías, es más que necesario afrontar un marco común, despolitizado, de cooperación y “coherencia” para poder desarrollar políticas de interés común en el Estado.

En este sentido y aunque lo analizaremos posteriormente, introducimos el efecto de la **comparativa de resultados académicos** entre CCAA. Debemos resaltar que esta comparativa pone de manifiesto la situación real de España, que demuestra que hay **diferencias evidentes** que requieren de actuaciones concretas para reducir la tasa del **fracaso escolar, pero también la del abandono escolar temprano**, situaciones recogidas en el Preámbulo del Pacto ya desde el primer documento elaborado: *“Se trata de una propuesta que debe servir para reducir las tasas de abandono y fracaso escolar y promover el éxito de todos los estudiante”* (Ministerio de Educación, 2009:3) y que posteriormente en el último documento aparece mucho más detallado ya que forma parte de dos de los doce objetivos que se propone alcanzar el MEC con el Pacto, concretamente, aparece en el objetivo dos, *Equidad y excelencia. La evaluación como factor para mejorar la calidad de la educación*, en el que se cita: *“Hay que prestar especial atención a los colectivos socialmente más desfavorecidos para conseguir su inclusión social y escolar, con el fin de conseguir una real igualdad de oportunidades educativas y evitar situaciones de absentismo o abandono escolar prematuro”*. (Ministerio de Educación, 2010a:13-14).

Está claro que esta referencia introducida tiene mucho que ver con los objetivos europeos 2020, dentro de los cuales existe la prioridad de la igualdad de oportunidades con el objetivo de conseguir una efectiva inclusión social. Es evidente una vez más que los objetivos europeos a gran escala son reproducidos y asumidos por el Gobierno de España como propios.

Esta idea está reforzada en la introducción del objetivo 3 del Pacto: **Flexibilidad del sistema educativo y estudios post-obligatorios. Educación permanente**, que contempla una medida concreta relacionada con el abandono escolar temprano, un objetivo que ya se contemplaba en la LOE y que se refuerza en la propuesta del MEC en la medida 46 del Pacto: *“Intensificaremos los Planes acordados entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, en la Conferencia Sectorial de Educación, para promover el éxito escolar y **luchar contra el abandono escolar prematuro** y tomar en consideración las conclusiones sobre propuestas de actuaciones y medidas eficaces para compensar la desigualdad y la promoción de oportunidades para la inserción social, educativa y laboral de los jóvenes en riesgo de abandono. Fijaremos prioridades en esta materia y evaluaremos los resultados de las actuaciones prioritarias”* (Ministerio de Educación, 2010a: 20).

Por otro lado, otra de las cuestiones importantes planteadas en la propuesta del Pacto es el objetivo 1: **El éxito educativo de todos los estudiantes**, que aunque ya citado previamente, se planteaba desde el punto de vista de la ampliación de estudios después de los obligatorios, pero hemos de recordar que uno de los objetivos europeos 2020 es la extensión de la escolarización más allá de las etapas obligatorias y por tanto se aplica a la Educación Infantil también. Cabe recordar que la Memoria económica de la LOE contemplaba financiación al respecto. Es por tanto lógico pensar, que si se propone un Pacto de Estado, éste pretenda continuar el trabajo de alcanzar objetivos europeos, más aun cuando se intenta conseguir una estabilidad legislativa que llegue al 2015. Por eso, no extraña encontrar referencias a la Educación Infantil 0-3 años tanto en el documento de bases como en el resto de los documentos que se fueron trabajando a lo largo del proceso y que acaba concretándose en 5 medidas específicas para el ciclo 0-3 años⁵⁰.

No debe olvidarse que el ciclo 0-3 años no es sólo un objetivo perseguido para ampliar la edad de escolarización, sino también es un ciclo fundamental para garantizar un éxito educativo posterior del alumnado, por tanto se enlaza perfectamente con el objetivo común europeo: la reducción de la tasa de abandono escolar o de fracaso

⁵⁰ Las 5 medidas específicas a las que se hace referencia en el Documento final del Pacto son: Ampliar y evaluar el Plan Educa3, financiado por el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, para incrementar la oferta de plazas en este primer ciclo de educación infantil en respuesta al aumento de la demanda por parte de las familias. Adoptar las medidas necesarias para facilitar la transformación progresiva en plazas de educación Infantil de la oferta de atención a niños de 0 a 3 años que no tiene esta consideración. Promoverla detección temprana de necesidades específicas de apoyo educativo, en especial las asociadas a discapacidad y proveer los recursos necesarios para conseguir el óptimo desarrollo de todo el alumnado de esta etapa con el apoyo de los servicios de educación y salud competentes. Incrementar la oferta de plazas en los ciclos formativos de grado superior de Educación Infantil. Priorizar la puesta en marcha del procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y aprendizajes no formales, especialmente dirigido a las personas que han trabajado en centros de 0 a 3 años que no tienen la cualificación profesional requerida, y ofertaremos la formación necesaria para que puedan completar los módulos profesionales necesarios para obtener el título de Técnico Superior en Educación Infantil. (Ministerio de Educación, 2010:11)

escolar, es decir, el objetivo señalado en ocasiones anteriores, mejorar los resultados académicos⁵¹.

Estas actuaciones reflejan la situación educativa de España; las actuaciones se proponen desde el gobierno de la nación, pero deben acometerse por las CCAA, pero dejan claro que dentro de un estado descentralizado, la cooperación es fundamental, así como el establecimiento de unas directrices comunes para ser desarrolladas por las CCAA en función de las distintas realidades que se afrontan en cada región.

Ahora bien, el hecho de que este Pacto no saliese adelante requiere un análisis especial. Se ha dicho anteriormente que después de la Constitución española ha habido diversos intentos de alcanzar un pacto educativo, porque se requiere estabilidad, coherencia y unidad para que el sistema educativo alcance los estándares de calidad que al parecer persigue la sociedad española, pero éstos no parecen haber sido elementos de suficiente importancia como se desprende del hecho de no haber llegado a un acuerdo final. Es cierto, que a lo largo de su negociación se recibieron diversas aportaciones de distintos sectores y Partidos Políticos, y que éstas fueron asumidas en gran medida por el MEC, como demuestra la versión última del documento en comparación con la primera, y como también demuestran las distintas opiniones públicas lanzadas desde los distintos agentes participantes.

Sin embargo, el rechazo del Pacto supuso un batacazo general porque a pesar de que en la sociedad había calado el mensaje de su necesidad, la política jugó un papel clave e insalvable, hasta el punto de que se puede asegurar que en el momento en que el PP anunció su rechazo, el castillo de naipes se desmoronó. Durante su negociación se pudieron ver movimientos a favor dentro de las filas populares y en contra, de hecho en algunas CCAA algunos consejeros de educación populares e incluso presidentes de CCAA se manifestaron claramente a favor de él, como en Castilla y León según señala Cúe (7 de mayo, 2010), y anteponiendo así más los intereses educativos que los políticos. Sin embargo en el momento final hubo “cierre de filas” en el PP y se adoptó una postura unánime claramente representada en una rueda de prensa del PP en la que comparecía M^a Dolores Cospedal (portavoz del PP del Pacto) arropada por todos los consejeros de educación de las CCAA gobernadas por el PP.

La cuestión del por qué oficialmente el PP rechazó el Pacto se basó en diez principios⁵² recogidos en un comunicado de prensa. Sin embargo los medios de comunicación mostraron opiniones divergentes y hubo diversas opiniones al respecto, algunas de ellas de dirigentes del PP que participaron activamente en el desarrollo del Pacto fueron muy claras: “*No podemos renunciar a nuestro modelo educativo, a nuestra*

⁵¹ Fuente: EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este documento, se plantea el objetivo de mejorar los resultados educativos, abordando cada segmento (preescolar, primario, secundario, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar.

⁵² Estos 10 principios se recogen en una nota de prensa que se puede obtener de la siguiente fuente: PP Oficina de Información (6 de mayo, 2010). *Posición del Partido Popular en relación al pacto sobre la reforma del modelo educativo*, Madrid,.

http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201005/06/sociedad/20100506elpapusoc_1_Pes_PD_F.pdf, agosto 2012.

alternativa, no podemos quedarnos sin discurso” o “Si llegamos a pactar, renunciaremos a cambiar ninguna ley educativa cuando lleguemos al Gobierno. Un pacto es eso. Y para conceder esa baza, esa enorme renuncia, el PSOE tenía que ofrecernos mucho más de lo que nos ha dado” (Cué, 7 de mayo, 2010:38)

Entonces, si esa fue la postura real y el creer y sentir de los dirigentes del PP, es necesario analizar el por qué el PP se sentó a negociar, por qué la vía elegida políticamente para el Pacto fue el intento de pactar con el PP en vez de pactar con las CCAA directamente las medidas contempladas en la Propuesta. Democráticamente es más puro y plural negociar con todos los partidos políticos, pero el resultado final ha sido claramente perjudicial para el conjunto del sistema educativo, y para la confianza social en el propio sistema. Difícilmente se puede prestigiar el sistema educativo si se ha constatado que los intereses partidistas están por encima de los intereses del propio sistema. Cuando el PP anunció el rechazo al Pacto, se produjo una reacción en cadena, principalmente política, que dejó claro entre la sociedad la gran dificultad o imposibilidad de poder llegar a consensos políticos en educación.

El PNV declaró el sinsentido de seguir adelante sin el consenso del PP, y otros grupos políticos como ERC⁵³ o UPyD⁵⁴, Izquierda Unida o el BNG⁵⁵, mostraron su rechazo al Pacto al día siguiente. Algo semejante sucedió con los otros actores implicados, agentes sociales que asumieron distintas posturas, de rechazo como STEs⁵⁶ o CCOO⁵⁷ y de apoyo como FETE-UGT⁵⁸. A pesar de estos rechazos la Comunidad Educativa, los representantes de los padres sí mostraron su disposición para alcanzar un amplio acuerdo educativo, secundado por la CEAPA⁵⁹ y la CONCAPA⁶⁰.

Y quizá hay que preguntarse ¿por qué el Ministro de Educación eligió esta vía para alcanzar un Pacto? ¿Verdaderamente se creyó en algún momento que se podía alcanzar un pacto político cuando se necesitaba claramente el consenso del PP? Entiendo que es necesario reproducir el punto de vista del Ministro Gabilondo, recogido por Aunión (7 de mayo, 2010) cuando compareció para anunciar el fracaso del Pacto. En la pregunta de que si el Partido Popular tuvo alguna vez voluntad de alcanzar el pacto, el ministro Gabilondo aseguró sin dudas que sí, pero añadió que la “*voluntad ‘política es voluble’*”, y depende de la “*coyuntura política*”. Sin embargo, sí parece que la mayoría de los intentos de acercamiento de posturas vinieron del Ministerio de Educación. El mejor ejemplo es la medida para hacer que 4º de la ESO se bifurque en dos vías, una orientada al bachillerato y otra a la FP. Aunque las vías no son excluyentes, la idea se parece tanto a los itinerarios planteados en la ley educativa que redactó el PP, que no llegó a entrar en vigor, y supuso que: “*al ministro le costó mucho que algunos sectores del PSOE tragarán con ello*” (Aunión, 7 de mayo 2010).

⁵³ ERC: Esquerra Republicana de Catalunya.

⁵⁴ UPyD: Unión Progreso y Democracia.

⁵⁵ BNG: Bloque Nacionalista Gallego.

⁵⁶ STEs: Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza

⁵⁷ CCOO: Comisiones Obreras

⁵⁸ FETE-UGT: Federación estatal sectorial de la Unión General de Trabajadores

⁵⁹ CEAPA: Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos.

⁶⁰ CONCAPA: Confederación Católica de Padres de Alumnos

Si nos hemos detenido en el proceso del Pacto educativo del 2010 es por las implicaciones que tuvo su no aprobación, en primer lugar por el efecto social ya mencionado, el segundo y más importante porque no se pudo llegar a un acuerdo sobre un modelo educativo consensuado a nivel estatal, lo que significa que la educación sigue expuesta a la alternancia política, en tercer lugar porque los contenidos y objetivos del pacto representan cuestiones de vital importancia en el sistema educativo que deben afrontarse por “todos” y que requieren la colaboración de todos los sectores representados en las negociaciones, y que ahora van a quedar pendientes de la voluntad de llevarlos a cabo según las CCAA. En cuarto lugar, porque el Pacto educativo planteaba **actuaciones concretas y abordables para el tratamiento de los objetivos educativos europeos 2020** que están al margen de la LOE, porque se han propuesto después, y el Pacto suponía el marco idóneo para establecer un compromiso real del Estado y asumido por las CCAA para poder acometer objetivos y actuaciones; y en quinto lugar, el no Pacto significa un retroceso en la confianza que la sociedad debe tener en la clase política, que según el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2009:4) se expresa de la siguiente manera: *“la sociedad ve con una mezcla de hartazgo y de incredulidad la incapacidad de las fuerzas políticas para alcanzar un acuerdo de mínimos sobre educación. Las polémicas y las descalificaciones que la suelen acompañar desmoralizan y confunden a quienes sienten preocupación por la situación de la educación en España”*. Y es que los intereses del Estado deben primar por encima de los intereses partidistas, y es evidente que el no pacto en educación supuso un ejemplo de que en la vida política de este país los pactos en materias coyunturales parten con una dificultad de inicio, que es el partidismo político.

2.1.3.- El efecto del partidismo en las CCAA: en la implantación de la LOE, en el gasto en educación y en la interpretación de resultados.

Esta última reflexión, el que los intereses del Estado deben primar por encima de los intereses partidistas, hay que situarla en el momento y en su contexto concreto. Hay que insistir, en que se llega a esta fecha tras un proceso de implantación de la LOE que abrió y creó mucha polémica social, fundamentalmente en la puesta en marcha de la asignatura Educación para la Ciudadanía, que además de polémica generó muchos modelos de aplicación e incluso de posturas entre distintas CCAA. Sin querer entrar en un análisis profundo, cabe recordar que en varias CCAA se llegó a objetar de conciencia para no cursar la asignatura, lo cual provocó sentencias de los Tribunales de Justicia de las distintas CCAA y también del Tribunal Constitucional, pero también se vieron modelos distintos para cursar la asignatura, como en la Comunidad Valenciana en la que se impartió en inglés, también se cuestionó la conveniencia de su obligatoriedad, se crearon Plataformas contrarias a la impartición de esta asignatura, etc.

Por otro lado, cabe señalar que el sistema de autonomías en España significa que las CCAA están gobernadas **por distintos signos y partidos políticos**, hay algunas que llevan gestionando su sistema educativo desde hace 20 años, bajo el mismo partido político, es el caso de Andalucía (PSOE) o País Vasco (PNV hasta el 2009) o bien por alternancia como es el caso del resto de las Comunidades Autónomas, sin que haya

predominado claramente un Partido por encima de otro. Si bien es cierto que en esta última década en que las competencias educativas están en todas las CCAA salvo en las ciudades de Ceuta y Melilla, hay una distribución de la siguiente manera: ha predominado el PSOE en Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla la Mancha y Extremadura, y el PP en Castilla y León, Madrid, Región de Murcia, La Rioja, Comunidad Valenciana y los partidos regionalistas como Coalición Canarias en Canarias, nacionalistas como PNV en Euskadi y UPN en Navarra y por último una alternancia de fuerzas políticas en el resto de las CCAA, como en Cataluña donde se ha combinado CIU y PSOE, o Galicia, PP y luego PSOE en coalición con el BNG, Cantabria con PP y posteriormente el Partido Regionalista en coalición con el PSOE, y Baleares con alternancia PSOE, PP, PSOE.

Esta situación política autonómica va a determinar la mayor o menor “pasión” que las CCAA han puesto a la hora de aplicar programas educativos o a la hora de comprometerse con las tres leyes que han estado en vigor en esta década. Lo que sí parece cierto es que el mapa español de CCAA ha estado completamente dividido y equilibrado entre el PP y PSOE hasta las elecciones del 22 de mayo del 2011 en que se ha dado un vuelco completo a los gobiernos autonómicos y que a partir de esa fecha van a ser predominantemente del PP, salvo excepción de Andalucía, Asturias que en las elecciones autonómicas del 2012 han vuelto a revalidar gobiernos socialistas, y País Vasco que cambió a un gobierno socialista en el 2009.

A lo largo de estos años de gobierno autonómico se ha podido constatar que han existido diferencias importantes entre CCAA, fundamentalmente en **gasto educativo**, de hecho Pérez Esparrells (2007) llega a establecer 5 grupos en función del incremento en gasto educativo no universitario en las distintas CCAA a lo largo de los años 2000-04, y las conclusiones son que hay comunidades con un nivel muy alto, caso de Baleares o Castilla la Mancha cerca del 50%, en un nivel más bajo están País Vasco, Aragón, Cantabria y Castilla y León entre el 27 y 28% y Asturias, Galicia y Canarias se encontrarían en un incremento cercano al 20%.

También establece Pérez Esparrells (2007:11) una comparativa en la prestación del servicio educativo según CCAA; en el 2004 fue el País Vasco la CCAA con el nivel de gasto público educativo per cápita más alto con 6030€, seguido muy de lejos por Castilla y León o la Rioja, entre 4000 y 4700€ y muy de lejos por Aragón, o Asturias entre 1800 y 2200€. Sin embargo hay CCAA como Extremadura y Castilla la Mancha con un crecimiento porcentual muy alto 58,2 y 54,8% respectivamente, mientras que Canarias se queda en el 21,2%. Si bien es cierto que el incremento del gasto PIB no se traduce en calidad educativa sino en la puesta a disposición de **más recursos** para cubrir las necesidades del sistema tras la llegada de porcentajes elevados de inmigrantes en algunas CCAA. Lo que sí es evidente es que este es un ejemplo de lo que ha sucedido en esta década con las competencias educativas en manos de las CCAA, y que según Pérez Esparrells (2007:20): *“revela distinta igualdad de oportunidades a la hora de recibir educación y diferencias considerables en la calidad del servicio ofertados por Comunidades Autónomas”*.

Nos encontramos a finales de la década 2000-2010 y principios de la 2010-2020 en un momento en que las CCAA entran también en el juego de difundir y dar publicidad a **los resultados académicos de su alumnado**, “jugando” en una especie de competición absurda entre CCAA orientada hacia el prestigio de un sistema educativo en unas, que conlleva el desprestigio de otras, y que supone una confrontación política entre distintos modelos políticos educativos, el del PSOE con leyes como la LOGSE o la LOE y el del PP con la LOCE, pero tampoco se puede olvidar el triunfalismo demostrado por algunas CCAA exhibiendo un modelo de gestión que se asocia a determinada ideología política.

Estos hechos no pueden pasar desapercibidos en la sociedad, que debe cuestionarse cuál es el sentido de este juego político y que debe exigir más coherencia, transparencia y coordinación en las políticas educativas. Pero lo que no puede, ni debe olvidarse es que a pesar de que España esté inmersa en un Estado de autonomías, hay algo transversal y compartido por todas ellas, la misma ley educativa, por lo que las diferencias entre CCAA no deben atribuirse exclusivamente a la ley educativa, ni siquiera a modelos de gestión política sino a otras causas que se han puesto de manifiesto en las evaluaciones internacionales y también nacionales.

2.1.4. Concreción de actuaciones hacia los objetivos europeos y el abandono escolar temprano: Plan de apoyo a la implantación de la LOE y Programas de cooperación territorial

No se puede desprender de todo este análisis de la situación política educativa en España en esta última década que todo han sido desacuerdos, diferencias y fracasos en materia de cooperación impulsados desde el gobierno de la nación, ni tampoco se puede desprender que todo ha sido confrontación, algo que fácilmente se puede deducir de algunos ejemplos claros mostrados a la sociedad en determinadas CCAA en el momento de aplicar la LOE.

Por el contrario, ha habido colaboración, riqueza de propuestas y mucha predisposición generalizada en la aplicación de medidas para mejorar el sistema educativo. Las bases de cooperación mediante la Conferencia Sectorial de Educación⁶¹ o la Comisión General de Educación⁶², órganos que mantienen reuniones periódicas, han sido fundamentales para establecer no sólo debate educativo de cara a la elaboración de la LOE, llegar a acuerdos puntuales o acercar posiciones (Tiana, 2007:88), sino también para facilitar la puesta en práctica de medidas de aplicación de la LOE. En este modo de colaboración no se puede obviar el trabajo desarrollado por el Consejo Escolar del Estado que también fue el escenario de debate educativo para representantes sociales, y que sin duda tuvo un papel protagonista a lo largo del debate acaecido en el desarrollo de elaboración de la LOE.

⁶¹ La Conferencia Sectorial de Educación reúne a los consejeros y consejeras de educación de todas las CCAA periódicamente como un órgano de coordinación y presentación de líneas educativas.

⁶² La Comisión General de Educación reúne a los viceconsejeros de educación de las comunidades autónomas con representantes del Ministerio de Educación y Ciencia.

La cooperación entre administraciones no quedó exclusivamente reducida al debate previo a la LOE, sino que la misma ley deja recogido el establecimiento de la cooperación entre administraciones mediante los Programas de cooperación territorial⁶³, que a lo largo de estos años han consistido en el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, el Plan de fomento de la lectura y mejora de Bibliotecas escolares, Plan PROA⁶⁴, Programa ARCE⁶⁵, Educa3⁶⁶, financiación de la gratuidad del segundo ciclo de Educación Infantil, Cooperación en materia de TIC y Programas de cooperación con alumnos: escuelas viajeras, pueblos abandonados, etc.

Todos estos programas han ido acompañados de financiación y han contemplado la firma de convenios entre CCAA y gobierno de España, aunque el mayor compromiso de financiación fue la Memoria económica de la LOE que contemplaba la financiación de diversos programas durante cuatro años con un acuerdo de aportación del 40% por parte del Ministerio de Educación y el 60% restante por parte de las CCAA.

Y es que un sistema descentralizado sin financiación no es posible, así lo expresa Viñao Frago (1994:34) concretando este concepto con la descentralización educativa: *“La descentralización sin autonomía financiera y administrativa o sin medios y recursos, se convierte de hecho en un mecanismo para aliviar el centro de tensiones, desplazando la carga del enfrentamiento con los conflictos a un primer escalón burocrático sin capacidad para resolver problemas cuyo origen y solución se hallan más allá del mismo, incluso a veces fuera de su marco territorial o del sistema educativo”*.

Debemos extendernos concretamente en el **Plan de apoyo a la implantación de la LOE** por su importancia, porque no es sólo un gran avance educativo el que una ley educativa venga acompañada de una Memoria económica, sino que los objetivos son muy claros y complementarios: por un lado *“aplicar las nuevas disposiciones que contiene la Ley y que requieren acciones que no necesariamente se llevaban a cabo con anterioridad”*, es decir, facilitar la puesta en marcha de todo lo novedoso que contempla la LOE y que lógicamente no contaba con financiación, y por otro lado, *“apoyar la puesta en marcha de programas tendentes al logro de los principios y fines del sistema*

⁶³ La LOE en su Capítulo IV, **Cooperación entre Administraciones educativas**, artículo 9 recoge “El Estado promoverá programas de cooperación territorial con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general, reforzar las competencias básicas de los estudiantes, favorecer el conocimiento y aprecio por parte del alumnado de la riqueza cultural y lingüística de las distintas Comunidades Autónomas, así como contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades. Los programas a los que se refiere este artículo podrán llevarse a cabo mediante convenios o acuerdos entre las diferentes Administraciones educativas competentes.

⁶⁴ Plan PROA: **Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo**, concebido como un proyecto de cooperación territorial entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, pretende abordar las necesidades asociadas al entorno sociocultural del alumnado mediante un conjunto de programas de apoyo a los centros educativos.

⁶⁵ El Programa ARCE tiene como finalidad establecer cauces de colaboración que permitan el establecimiento de agrupaciones o redes de centros educativos e instituciones públicas del ámbito de la educación (Programa ARCE), ubicados en diferentes Comunidades Autónomas o en las ciudades de Ceuta y Melilla, para desarrollar proyectos comunes que deben llevarse a cabo en equipo entre todos los centros o instituciones participantes.

⁶⁶ Educa3, Plan para el impulso y la extensión del primer ciclo de educación infantil.

educativo establecido por la LOE y para cuya consecución se requiere un decidido impulso a partir de la situación actual” según señala el MEC en su página web⁶⁷.

En este sentido, y como ya hemos comentado anteriormente es imposible desligar el sistema educativo español de los retos que este sistema afronta en el contexto educativo europeo y de sus problemas, por eso es más que evidente que ha existido y debe existir **una relación entre la LOE y los objetivos educativos europeos**, y por tanto, es lógico que exista una financiación para programas concretos que vienen fundamentados por objetivos europeos. De esta manera, se encontrarán dos cuestiones diferenciadas, por un lado **objetivos comunes** con financiación específica europea traducida en los convenios con CCAA⁶⁸ y otros objetivos que son compartidos pero que vienen sin partida concreta de fondos europeos sino españoles.

En el primer caso nos vamos a encontrar con financiación para programas que fomenten el **éxito escolar y para reducir las bolsas de abandono escolar temprano**, que cuentan con la financiación del Fondo Social Europeo⁶⁹, pero es más claro aún el compromiso de España con los objetivos educativos europeos en el compromiso de financiación que aparece en la Memoria Económica de la LOE, cuyo primer apartado refleja la extensión y mejora del sistema educativo español en el marco de los objetivos europeos para el año 2010, agrupado en dos objetivos asumidos por España y que pretender extender la escolarización más allá de los niveles obligatorios, uno la Educación Infantil de primer ciclo, de 0 a 3 años y el otro más allá de la educación secundaria obligatoria.

En el segundo caso se recoge la formación del profesorado o el programa de aprendizaje de lenguas extranjeras que como ya se ha comentado en el capítulo anterior ha sido una constante en las políticas educativas de la UE.

Por todo esto, es importante plasmar esa *conexión* evidente de algunos programas o medidas educativas y el compromiso para su financiación como necesarios para lograr el objetivo de la UE, de la reducción de la tasa de abandono escolar temprano, tema central de este estudio.

La Educación Infantil, las TIC o el abandono escolar temprano son algunos de los objetivos que se han planteado como comunes entre los países de la UE, por tanto no va a haber una financiación exclusiva para programas de interés general en España, sino

⁶⁷La fuente se halla en: Plan para la Implantación de la LOE: <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-implantacion-loe.html>, mayo 2011.

⁶⁸ El Plan de apoyo a la implantación de la LOE se basa en convenios firmados con cada CCAA en relación con los subprogramas concretos que gozan de financiación durante las 5 fases previstas de implantación de la LOE. Los subprogramas que cuentan con asignación presupuestaria son el de Formación del Profesorado, Aprendizaje de Lenguas Extranjeras, Mejora del Éxito Escolar, Disminución del abandono temprano de la escolarización y Extensión o Modificación del tiempo escolar, siendo el segundo programa el único que ha contado con financiación a lo largo de los 5 años.

⁶⁹ El Fondo Social Europeo (FSE) es uno de los Fondos Estructurales de la UE; se creó para reducir las diferencias en la prosperidad y el nivel de vida entre las distintas regiones y Estados miembros de la UE y, por tanto, tiene la finalidad de promover la cohesión social y económica. Constituye un elemento fundamental de la Estrategia 2020 para el crecimiento y el empleo de la UE, que busca dotar a los ciudadanos de la UE de una mejor preparación y mejores perspectivas profesionales para, así, mejorar su nivel de vida. Fuente: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=es>, mayo 2011.

que son **extensiones de intereses comunes europeos**, lo que pone de manifiesto que a pesar de que las políticas educativas europeas se basan en la cooperación y no tienen un carácter vinculante. España a través de la LOE **ha asumido como propias algunas orientaciones** de los **objetivos europeos** para el año 2010, y eso marca un antes y un después en la política educativa europea, ya que el paso ha sido vinculante y voluntario a nivel estatal. Ahora bien la forma de llevar adelante estos compromisos por encontrarnos en un Estado de Autonomías ha sido mediante la cofinanciación⁷⁰ y coordinación estatal introducida en la memoria económica de la LOE y también a través de los programas de cooperación territorial, que lógicamente van a ser llevados a cabo mediante la actuación de las CCAA que asumen su compromiso a través de la firma de **Convenios anuales** con el Ministerio de Educación.

Por otro lado, la cuestión pendiente es cómo se van a plantear estos objetivos europeos hacia el 2020 una vez acabada la década 2000-2010 y una vez acabada la financiación prevista en la Memoria económica de la LOE. Esta cuestión es la que va a marcar parte de la política nacional educativa en los años 2010 y 2011.

Está claro que los objetivos europeos siguen siendo una prioridad en la política nacional, por tanto el siguiente paso será analizar la línea de actuación en cooperación educativa europea que el Ministerio de educación va a promover, una línea que requiere un estudio especial debido a la inclusión de objetivos educativos europeos. A partir de ahora, habrá que analizar cuáles son esos nuevos planes de acción del MEC traducidos en el Programa de cooperación territorial 2010/2011 y cuáles han sido los pasos para llegar a ellos.

2.2.- Del Pacto educativo y social a los Programas de cooperación territorial para alcanzar objetivos europeos.

En el momento en que se vislumbra un no al Pacto educativo y social, va a ser también el momento de plantear cómo se van a llevar adelante los objetivos y medidas que en él se contemplaban, pues no se puede obviar que si había necesidad de un Pacto por razones esgrimidas anteriormente, después de rechazarlo, la necesidad de acometer medidas para mejorar el sistema educativo en España sigue existiendo.

No se debe olvidar que la Conferencia Sectorial de Educación creada en la LODE⁷¹ es el órgano de cooperación, que institucionaliza la colaboración y coordinación de las políticas educativas de las distintas Administraciones, para conseguir la máxima

⁷⁰ La cofinanciación establecida es entre CCAA y MEC.

⁷¹ LODE, Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, BOE 159 de 4 de julio de 1985, p.21015-21022. La LODE en su Título II: De la Participación en la programación general de la enseñanza, señala en el artículo 28 que la Conferencia de Consejeros Titulares de Educación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministro de Educación y Cultura, se reunirá, y será convocada y presidida por éste. Asimismo, la Conferencia se reunirá cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información. La Conferencia se constituyó en 1986 y tiene además como finalidades deliberar sobre los proyectos de normas y adoptar los criterios de distribución territorial de las subvenciones para financiar distintos programas educativos en las Comunidades Autónomas. En definitiva, bien a través de la Conferencia, o a través de las distintas Comisiones constituidas por razón de la materia a tratar, se examinan en común los problemas que puedan plantearse y las actuaciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

coherencia e integración del sistema educativo. Por tanto podría haber sido el vehículo natural para alcanzar un consenso y coordinación de las políticas educativas. De hecho la Conferencia Sectorial de Educación sí tuvo su protagonismo en las negociaciones, porque fue uno de los órganos al que se planteó la firma del Pacto, aunque en el momento que el PP se desligó del documento final, también lo hicieron las CCAA gobernadas por ese partido, y por tanto no pudo haber consenso en su seno.

A lo largo de estos años, no parece que la Conferencia Sectorial haya sido un órgano realmente operativo para alcanzar los fines que definen su misión, según se desprende de alguna opinión como la mostrada por el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2009:27): *“hasta el momento, la conferencia sólo ha servido, cuando lo ha hecho, para coordinar la elaboración de las leyes orgánicas de educación, pero no las políticas educativas (cuando no a institucionalizar el desacuerdo según el color político de los distintos gobiernos autonómicos representados en la Conferencia)”*.

Sin embargo, es significativo, el paso hacia adelante que el MEC ha dado recientemente tras el rechazo al Pacto, retomando a la Conferencia Sectorial como el vehículo adecuado y “natural” para canalizar los objetivos y medidas educativas planteadas en el Pacto.

El rechazo al Pacto educativo se realizó públicamente en el mes de mayo, y fue en el mismo mes de mayo, el día 27 cuando el MEC presenta a la Conferencia Sectorial de Educación un documento⁷², parecido en el contenido, menos ambicioso, ya que los destinatarios son distintos y más reducidos, y en conjunto, resulta distinto en la estructura con respecto al documento del Pacto. De hecho, realizada una comparativa entre ambos documentos, se ve que el documento del Pacto consta de 12 objetivos, mientras que el documento de los Programas territoriales consta de 14 programas y se avanza ya una financiación concreta y definida para cada programa a lo largo del año 2011, pero el contenido, lo primordial está contemplado en ambos documentos pero con una mayor concreción en el segundo.

Este documento inicial omite algunos objetivos del Pacto, como es lógico, al no tener cabida en la Conferencia Sectorial de Educación, concretamente el objetivo 7 se basa fundamentalmente **en la adecuación de normativa**, y fundamentalmente la regularización de los conciertos educativos, uno de los desencuentros con el PP en referencia al Pacto. El objetivo 8 referido a la Universidad no aparece, como también es lógico porque para ello ya existe la Conferencia General de Política Universitaria⁷³. El objetivo 9 referido a las becas y ayudas sigue siendo competencia del Estado, por tanto una vez rechazado el Pacto, tampoco parece tener sentido plantearlo en la Conferencia Sectorial al seguir siendo responsabilidad del **Gobierno de España**.

⁷² El primer documento fue: Ministerio de Educación, (2010 a). *Propuesta de Programas de Cooperación Territorial 2010-2011*, Madrid.

⁷³ La Conferencia General de Política Universitaria, sin perjuicio de las funciones atribuidas a los órganos de coordinación universitaria de las Comunidades Autónomas, es el órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria. La Conferencia estará presidida por el ministro de Educación y compuesta por los responsables de la enseñanza universitaria en los consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y por cinco miembros designados por el presidente de la misma.

Comparativa de ambos documentos:

Documento Pacto 22 de abril: Objetivos	Programas Cooperación Territorial 27 mayo
1.El éxito educativo de todos los estudiantes.	PR.1:La escolarización temprana: Plan Educa3 PR.2: Las competencias básicas como elemento central del currículo PR.3: Leer para aprender: la lectura en la era digital PR.4: Programas de refuerzo: Extensión del Plan PROA PR.5: Programa de profundización de conocimientos PR .6: Contratos-programa con los centros para el incremento del éxito escolar
2.Equidad y excelencia. La evaluación como factor para mejorar la calidad de la educación.	PR.12: Red española de información sobre educación PR.13: Las evaluaciones de diagnóstico
3.Flexibilidad del Sistema Educativo. Estudios pos obligatorios. Educación permanente.	
4.La Formación Profesional como instrumento clave para avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento económico	PR.9: Reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. PR.10: Una oferta de Formación Profesional para toda la población. Plataforma de Formación Profesional a distancia PR.11: Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional
5.Nuevas formas de enseñar y de aprender: el papel de las Tecnologías de la Información y la Comunicación	PR.7: Escuela 2.0
6.Plurilingüismo. Impulso al aprendizaje de idiomas.	PR.8: Plan de impulso del aprendizaje de lenguas extranjeras
7.La educación como bien de interés público y derecho de toda la sociedad.	
8.Modernización e internacionalización de las Universidades. Formación, investigación, transferencia del conocimiento y responsabilidad social.	
9.Dimensión social de la Educación: Becas y Ayudas al estudio	
10.Convivencia y educación en valores: implicación de la familia, del profesorado y de la sociedad.	
11.Profesorado:reconocimiento profesional y social del docente.	PR.14: Formación permanente del profesorado
12.Educación inclusiva, diversidad e interculturalidad: derecho a la diferencia sin diferencia de derechos.	

Fuente: Ministerio de Educación, (2010a). *Pacto Social y Político por la Educación*, Madrid y Ministerio de Educación, (2010c). *Propuesta de Programas de Cooperación Territorial 2010-2011*, Madrid. Elaboración propia.

Asimismo el objetivo 12 es plenamente intencional y con una gran dosis de referencia a la política de conciertos educativos, pero al mismo tiempo es un objetivo transversal que de alguna manera aparece tocado en la descripción de los programas de Cooperación Territorial. Finalmente son los objetivos 3 y 10 los que sorprenden por su

ausencia en los Programas de Cooperación Territorial, siendo ambos programas de máxima importancia y al parecer de gran consenso, incluso político. El objetivo 3: Flexibilidad del Sistema Educativo. Estudios pos obligatorios. Educación permanente, parecería lógico que se contemplase porque ya ha estado ligado a los objetivos de la LOE, y es uno de los objetivos comunes europeos educativos que a su vez encaja en el **programa de aprendizaje a lo largo de la vida**.

Sin embargo, su omisión puede deberse a que muchas de las medidas contempladas en el objetivo 3 del Pacto, estaban siendo incluidas y trabajadas en otro ámbito, el legislativo, mediante el proyecto de Ley de Economía Sostenible que entre otras cuestiones introduce la flexibilidad del sistema mediante un sistema de pasarelas, una mayor convalidación entre asignaturas de Bachillerato y módulos formativos, etc.

Finalmente es el objetivo 10 el que no aparece en el documento y en la acción del Gobierno, algo **sorprendente**, porque es el objetivo que incluye a la Comunidad Educativa, a la sociedad, la convivencia en los centros escolares y la participación de las familias, unos aspectos sobre los que desde los centros educativos se reclaman de manera constante más apoyo y más medidas efectivas. Además, con referencia al clima escolar, es éste uno de los aspectos que han resaltado los informes internacionales como una de las debilidades de nuestro sistema educativo: “*El clima disciplinar es una de las variables que más se relacionan con la calidad Educativa de un centro escolar. La creación de un adecuado clima escolar es una de las Prioridades de la dirección del centro, del profesorado y de las familias*” (Ministerio de Educación, 2009a: 117).

Es decir, que cuanto mejor clima de disciplina haya en los centros, mejor rendimiento escolar, y en este sentido tanto España como el resto de los países de la OCDE muestran diferencias de hasta 38 y 40 puntos entre las situaciones de menor y mayor disciplina que supondría su equivalencia a prácticamente medio nivel de rendimiento en lectura.

Sin embargo, el siguiente documento⁷⁴ que se elaboró, amplía el número de programas llegando a 17, por tanto tres nuevos programas de los que serían nuevos el 7: ***Programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación***⁷⁵, un programa que según hemos comentado antes no se había incluido en el primer documento. También se introduce el programa 10: *Programa ARCE* (agrupaciones o redes de centros educativos e instituciones públicas del ámbito de la educación). Este programa no es nuevo, existiendo desde el año 2006⁷⁶, simplemente se ha añadido al documento completo de los Programas de Cooperación Territorial. Finalmente, el bloque de la FP se amplía con un nuevo programa, concretamente el 11: *La innovación aplicada a la FP*.

⁷⁴ El segundo documento elaborado fue: Ministerio de Educación, (2010 b). Programas de Cooperación Territorial 2010-2011, Madrid.

⁷⁵ Es en este documento que contiene los programas de cooperación territorial donde aparece el término de *abandono escolar temprano de la educación y la formación* y que será el nombre que se utilizará a partir de este documento en programas y convenios tanto del MEC como de las CCAA.

⁷⁶ El Programa ARCE es uno de los programas financiados en el Plan de Apoyo para la implantación de la LOE.

Este último documento es sobre el que trabaja la Conferencia Sectorial y sigue omitiendo inexplicablemente el objetivo de Convivencia y educación en valores: implicación de la familia, del profesorado y de la sociedad, por lo que pese a que los Programas de Cooperación Territorial afrontan retos importantes a los que el sistema educativo español debe enfrentarse en esta sociedad del siglo XXI, quedan cuestiones pendientes, que se están abordando de formas distintas en cada CCAA pero sin un papel de liderazgo desde el sistema central del gobierno de España. Es significativa esta omisión porque quizás sea esta la gran diferencia entre el documento del Pacto y el de los Programas de Cooperación Territorial⁷⁷, porque el primero buscaba un consenso político y social que incluía a la Comunidad Educativa, y este último se centra en la cooperación de las CCAA y se excluye la participación de la Comunidad Educativa.

Es evidente por tanto que el fallido Pacto sí tiene implicaciones y consecuencias importantes, porque a pesar de que muchas de las medidas contempladas se vayan a acometer por la participación de las CCAA, hay dos aspectos de calado que van a tener un efecto negativo. El primero de ellos es lo ya señalado, la exclusión de la comunidad educativa, pero el segundo puede ser de mayor calado aún porque aunque las CCAA participen de las medidas propuestas, sus propias competencias educativas permiten que la realización de cada programa con sus medidas correspondientes pueda tener formas y maneras de realización absolutamente dispares, y en consecuencia que en algunas áreas concretas no quede garantizado el principio de igualdad de oportunidades que debe estar presente en todo el territorio español, independientemente del signo político que gobierne.

Por último el tercer efecto del fracaso del Pacto es la desconfianza social que se ha generado en torno a la voluntad de los políticos para alcanzar acuerdos que son de interés general, como es el de la educación.

2.2.1.- La introducción de objetivos europeos 2020 en los Programas de Cooperación Territorial.

Otra cuestión de verdadera importancia y de avance en estos dos documentos (Pacto y DPCT) es el hecho de la referencia permanente a los acuerdos tomados en la Unión Europea. Sorprende constatar el avance producido por parte del gobierno de España en el DPCT con respecto al compromiso adoptado con los objetivos europeos 2020, un compromiso traducido en propuestas de medidas concretas.

En este apartado nos vamos a centrar en cada una de las referencias a compromisos o recomendaciones europeas de los objetivos 2020 y su incidencia en los programas contemplados en el DPCT.

Programa 1: *El Programa Educa 3. Plan de Impulso de la Educación Infantil 0-3 años* comienza ya en su introducción con la referencia a los objetivos europeos 2020, establecidos en la comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, documento ya comentado en el capítulo

⁷⁷ A partir de ahora los Programas de Cooperación Territorial será abreviados mediante el uso de DPCT.

anterior que da un protagonismo claro a la educación como un instrumento para salir de la crisis, y entre alguno de sus objetivos se plantea: “*garantizar una inversión eficaz en los sistemas educativo y de formación a todos los niveles (desde el preescolar al universitario), así como mejorar los resultados educativos, abordando cada segmento (preescolar, primario, secundario, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar*” (Comisión Europea,2010:14), dentro de la **Iniciativa emblemática: «Juventud en movimiento»** pero también se introduce: “*promover nuevas formas de equilibrio entre la vida laboral y familiar*” (Comisión Europea,2010:21) dentro de la **Iniciativa emblemática: «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos».**

Estos objetivos los recoge el MEC y los relaciona “*con la necesidad de ofrecer a los ciudadanos una oferta educativa amplia y de calidad en el primer ciclo de Educación Infantil 0-3 años que favorezca el éxito escolar y contribuya a conciliar la vida laboral y familiar*” (Ministerio de Educación, 2010c: 13). Por tanto, es lógico que se plasmen medidas, concretamente la 1 y 2: “*Ampliar y evaluar el Plan Educa3, aumentando la oferta de plazas en el primer ciclo de la Educación Infantil y transformar de manera progresiva, en plazas de Educación Infantil, la oferta de atención a los niños de 0 a 3 años de edad que no está considerada como tal*” dentro del Objetivo General nº 1 del DPCT y que aparezcan como un programa para ser abordado a nivel nacional a través de las CCAA.

Programa 2: *Programa para la consolidación de las competencias básicas como elemento esencial del currículo.* Este programa comienza también su introducción con una alusión a la sociedad del conocimiento y a la globalización de los mercados que requieren una formación en unas competencias básicas que permitan acceder a ellos. Por eso, y ante esta realidad, el MEC hace referencia a las Conclusiones del Consejo del 12 de Mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (E&T 2020), en las que se establecieron cuatro objetivos estratégicos para la década 2010- 2020, de los que dos tienen como base la adquisición de las competencias básicas. Así, respecto al segundo, “*mejorar la calidad y la eficacia de la educación y de la formación*”, la Unión Europea especifica: *...el principal reto consiste en garantizar que todas las personas puedan adquirir competencias clave, desarrollando al mismo tiempo la excelencia y el atractivo en todos los niveles de la educación y la formación, lo que permitirá que Europa conserve una posición mundial sólida...*. Y, en lo que se refiere al cuarto, “*incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación*”, merece la pena destacar la relación directa que se establece entre la creatividad y la innovación y la adquisición de las competencias básicas.

Es evidente que ambos objetivos contemplan una vez más los principios del marco de cooperación en materia educativa europea, es decir, la formación a lo largo de la vida de los individuos como una vía para que Europa persiga y mantenga su papel de liderazgo económico, y es que una vez más seguimos viendo como la política educativa europea está íntimamente ligada a fundamentos económicos.

Programa 3: *Programa leer para aprender. Leer en la era digital.* Como ya se ha convertido en habitual en los programas de Cooperación territorial, la introducción comienza con una justificación basada en los objetivos europeos. En el caso concreto del Programa leer para aprender, se basa en las recomendaciones del Parlamento Europeo sobre las competencias básicas en las que se prioriza a la competencia lingüística porque afecta a todas las demás, pero además se fundamenta en parte la introducción de este programa por referencias al Informe conjunto de 2010 del Consejo y de la Comisión sobre la puesta en práctica del programa de trabajo «Educación y formación 2010»⁷⁸. Y es que en este informe se pone de manifiesto un deterioro preocupante en la competencia de lectura, utilizando los resultados extraídos del informe PISA y contrastando los datos del año 2000 y del 2006. Esta situación difiere de los resultados del 2009, en los que España mejora en comprensión lectora en 20 puntos situándose nuevamente en los niveles del 2003. No obstante, el nivel medio sigue siendo similar al de varios países de la UE, pero también dista mucho de los que obtienen una alta puntuación, caso Finlandia o Países Bajos (Ministerio de Educación, 2009a:59-60). Por tanto no se debe obviar la influencia tanto de las evaluaciones internacionales que sirven como referencia de actuación en las políticas educativas europeas así como en la española, como tampoco se debe obviar la influencia de los informes europeos a la hora de que el MEC opte por la inclusión de unos u otros programas de refuerzo para la mejora del sistema educativo español en el DPCT.

Programa 4: *Plan PROA (Programas de refuerzo, orientación y apoyo).* Comienza una vez más la justificación de este programa basándose en los objetivos europeos y concretamente en el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) marcado en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 12 de mayo de 2009, documento básico sobre el que ya se han hecho numerosas referencias y que cita textualmente: “*los sistemas de educación y formación deberían tener el objetivo de garantizar que todos los educandos, incluidos los procedentes de medios desfavorecidos, aquellos con necesidades especiales y los migrantes, completen su educación, recurriendo cuando proceda a la educación compensatoria y facilitando un aprendizaje más personalizado*” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009: 4),

Estas son las bases sobre las que se sustenta el programa PROA, es decir que todo el alumnado con dificultades de aprendizaje pueda disponer de las medidas de apoyo necesarias para superarlas, desde el momento en el que se detecten. Además el

⁷⁸ El Informe conjunto de 2010 del Consejo y de la Comisión sobre la puesta en práctica del programa de trabajo «Educación y formación 2010» publicado el 6 de mayo de 2010 en el Diario Oficial de la Unión Europea (2010/C 117/01) cita textualmente: “Un buen nivel de lectura y escritura constituye la base para la adquisición de las competencias clave y el aprendizaje permanente y, por tanto, es fundamental adquirirlo desde la infancia. Por ello, es *muy preocupante el deterioro de los resultados en materia de competencias de lectura* con respecto al punto de referencia de la UE para 2010. Unos niveles inadecuados de alfabetización, en particular entre los chicos y los inmigrantes, constituye un obstáculo importante para su desarrollo profesional y personal. Aunque la mayoría de países aplican medidas especiales para contribuir a la adquisición de las competencias de lectura y escritura, *es evidente la necesidad de adoptar medidas más eficaces a escala nacional*”.(p.3)

MEC fundamenta este programa en otro de los objetivos europeos para el 2020, la **reducción de la tasa del abandono escolar temprano** a un 10%, para lo que es fundamental acometer medidas de refuerzo educativo con el objetivo de conseguir la inclusión social y escolar, y lograr una igualdad real de oportunidades educativas. Por tanto, se persigue *“el permitir la actualización y desarrollo durante toda la vida tanto de unas aptitudes profesionales específicas como de las competencias clave necesarias para la empleabilidad”* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009: 4).

Programa 5: Profundización de conocimientos.

Este programa basa su justificación en los objetivos europeos 2020, concretamente en la necesidad de *mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación*, en concreto, se considera que *“el principal reto consiste en garantizar que todas las personas puedan adquirir competencias clave, desarrollando al mismo tiempo la excelencia y el atractivo en todos los niveles de la educación y formación, lo que permitirá que Europa conserve una posición mundial social sólida”*. (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009: 3).

Pero además el programa también se justifica en el análisis de los resultados de informes internacionales, como el PISA 2006 que ponen de manifiesto la situación de España en relación con otros países de la OCDE con respecto al alumnado con nivel alto de rendimiento, situación en la que España salía desfavorecida con un 5%, muy por debajo de la media de la OCDE situada en el 9%, esta situación por sí sola ya hace ver la necesidad de corregir esa deficiencia y trabajar en pro de aumentar el porcentaje de alumnado español con alto rendimiento y a que en un rendimiento medio España se sitúe en la media de los países de la OCDE.

Por tanto, una vez más podemos constatar como **las evaluaciones externas, así como los objetivos europeos** van a determinar una línea de política educativa en España que va dirigida a la profundización de conocimientos para el alumnado de primaria y secundaria con mayor capacidad y motivación para aprender.

Los **programas 6**, Contratos-programa con los centros para el incremento del éxito escolar y **7 Programa** para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación están fundamentados una vez más en objetivos europeos 2020, ambos se basan en la misma realidad y buscan el mismo objetivo ya analizado previamente, y es que la realidad europea marca que en el horizonte de los años 2020-2025, sólo el 15% de los empleos serán para personas sin ninguna cualificación, lo que significa que el 85% de nuestra población debe tener un nivel de cualificación de grado medio o bachillerato para acceder al mercado de trabajo. Esta realidad obliga a que los Estados de la UE tomen medidas para lograr esos objetivos, que evidentemente pasan por la reducción del fracaso escolar y del abandono escolar temprano. El MEC pretende que todos los jóvenes al finalizar la educación obligatoria tengan las competencias básicas y valores para poder continuar su desarrollo personal, y académico en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida (Ministerio de Educación, 2010d :35), y para ello lanzan estos dos programas que facilitan la puesta en marcha de actuaciones en las CCAA con una vía de financiación concreta y ampliada a lo largo de los años (11.200.000 euros en 2007, 48.600.000 de euros en 2010) en el programa 7, un

incremento debido posiblemente a la problemática de la situación en España, que cuenta con un índice muy alto de abandono escolar temprano alrededor del 30%⁷⁹ y que casi duplica la media europea. Por otro lado se encuentra el programa 6 que ofrece la posibilidad de adaptación a las distintas realidades de las CCAA y de sus centros, y que está dirigido a centros en situación de desventaja escolar.

El **Programa 8, el Escuela 2.0**, se plantea desde el MEC haciendo referencia a la realidad europea y a sus recomendaciones, aunque en este caso parten de unas recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, de la Comisaria de la Agenda Digital para que *“todos los ciudadanos europeos tengan acceso a una conexión de Internet de al menos 30 megas de velocidad en 2020 y que la mitad de los hogares comunitarios dispongan, para esa fecha, de accesos de ultra banda ancha que superen los 100 megas de velocidad”*. El MEC asocia la situación española de encontrarse en la necesidad de ampliar el número de hogares con acceso a banda ancha y de incrementar el número de megas de conexión. Es evidente que éste no es un objetivo educativo pero mucho tiene que ver si se pretende que el alumnado español desarrolle la competencia digital, y ésta sí que aparece claramente recogida en el *Objetivo estratégico nº 4: incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación*, concretamente aparece de una manera más específica en la recomendación de cooperación para que las instituciones favorezcan la innovación, por la vía de *“alentar la creatividad y la innovación mediante el desarrollo de métodos específicos de enseñanza y aprendizaje (incluidas la utilización de las nuevas herramientas de las TIC y la formación de los profesores)”* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009:10).

Como podemos ver, es éste un objetivo que requiere la cooperación del Ministerio de Industria, responsable de garantizar la conexión de banda ancha, pero en el que el papel del MEC es también determinante para asegurar desde edades tempranas que todos los niños, sin ningún tipo de discriminación tengan acceso a internet y a sus opciones educativas, por tanto que el acceso a internet se amplíe en los hogares españoles mediante un programa educativo. Sin embargo este programa como se verá más adelante nació con una serie de problemas de índole política que ha limitado su extensión a algunas CCAA caso de Madrid, Comunidad Valenciana y Comunidad de Murcia.

Programa 9. Plan de impulso al aprendizaje de las lenguas extranjeras. La justificación del MEC para la inclusión de este programa se basa una vez más en las **Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020)**, pero no hay que olvidar que una de las líneas de colaboración en materia de política educativa europea a lo largo de los años entre los Estados miembro ha sido precisamente el de las lenguas extranjeras, dentro de los programas marco de la UE como el Lingua,

⁷⁹ Según datos de la EPA (Encuesta de Población Activa) la tasa de abandono se encuentra situada en el 28,5% en el 2010.

Sócrates o el actual PAP, es decir, que siempre ha sido una constante de las prioridades en colaboración educativa.

Por otro lado, ya en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 en sus Conclusiones se marca entre otras directrices la de aprender dos idiomas extranjeros desde edad temprana, y a establecer un indicador de competencia lingüística⁸⁰. Asimismo, el Consejo Europeo en las Conclusiones del 12 de mayo de 2009 “*invita a la Comisión a que presente—para finales de 2012— una propuesta de posible valor de referencia en este ámbito, basado en los trabajos en curso en materia de competencias lingüísticas*” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009:8), y además dentro de las conclusiones emitidas, el Consejo **invita** a la Comisión a que siga trabajando en los tres siguientes ámbitos: Movilidad, Empleabilidad y Aprendizaje de idiomas.

En su anexo II se delimitan las áreas prioritarias de trabajo y se establecen 4 objetivos estratégicos, el nº 2 se centra en mejorar la calidad y la eficacia de la educación y de la formación, y refleja la necesidad **de continuar el trabajo relativo a:**

— “*Aprendizaje de idiomas: posibilitar que los ciudadanos se comuniquen en dos idiomas, además de su lengua materna, fomentar, cuando proceda, la enseñanza de idiomas en la educación y en la formación de profesionales, así como para los educandos adultos, y ofrecer a los migrantes oportunidades para aprender la lengua del país anfitrión*” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009:9).

Constatada la “invitación” del Consejo sobre la necesidad de que los Estados miembros fomenten la enseñanza de idiomas en la educación, el gobierno a través del MEC recoge esta recomendación y la plasma en este programa de cooperación territorial que continúa con la labor emprendida en una de las acciones del Plan de apoyo para la implantación de la LOE, concretamente con el Programa PALE (Programa de Apoyo a la Enseñanza y Aprendizaje de la Lenguas Extranjeras) y otras acciones llevadas también a cabo⁸¹.

Programa 10. *Programa ARCE (agrupaciones o redes de centros educativos e instituciones públicas del ámbito de la educación).*

Como los programas anteriormente citados, éste comienza su descripción con la referencia a los objetivos europeos 2020 y aunque no hay una cita concreta en el DPCT relacionada con este Programa, lo cierto es que en las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009, el Objetivo estratégico nº 4: *incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación* explicita la necesidad de “*continuar el trabajo relativo a desarrollar la cooperación relacionada con:*

- *Las asociaciones: desarrollar asociaciones entre los centros de educación y de formación y las empresas, los institutos de investigación, los agentes*

⁸⁰ El documento con las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona celebrado entre el 15 y 16 de marzo se puede encontrar en:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/70829.pdf, agosto, 2012.

⁸¹ Otra de las acciones llevadas a cabo ha sido la ampliación de contratación de auxiliares de conversación, la colaboración con el British Council, y la extensión del número de centros que participan en programas de bilingüismo y que requieren de cooperación internacional.

culturales y las industrias creativas, y promover un triángulo del conocimiento que funcione adecuadamente” (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009:10).

Y tanto la innovación, como la formación del profesorado y el desarrollo del asociacionismo son objetivos claramente contemplados dentro del programa ARCE.

Los **programas 11, 12, 13 y 14** pertenecen al bloque del Plan estratégico de la FP. En esta área se debe recordar que si ha habido una línea común en materia educativa entre los Estados miembro de la UE desde sus principios, ha sido la de la cooperación en materia de FP, que ya comenzó de una manera decidida desde el año 1963, debido al espíritu europeo de colaboración con el objetivo de garantizar un alto grado de empleabilidad y adaptación a las nuevas necesidades de los mercados laborales. La colaboración en FP se ha visto reforzada especialmente en los últimos años por el Proceso de Copenhague⁸². Por tanto, no es ninguna sorpresa que la Estrategia Europa 2020 contemple en dos de sus iniciativas emblemáticas cuestiones relacionadas con la FP, de hecho en la **Iniciativa emblemática: «Juventud en movimiento»** se recomienda a nivel global de la UE promover el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal, recomendación que España recoge en el **programa 12** para ser aplicado entre las CCAA: *Reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral*.

El documento Europa 2020 está constituido por tres prioridades y la primera es la de un crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación. Este documento está lleno de referencias a la innovación, al mejor nivel educativo y a los avances como ayudas para encontrar trabajo, para aumentar la tasa de empleo y consecuentemente como palancas para reducir la pobreza. Es decir, que se asocian y vinculan una mayor capacidad de investigación y desarrollo, junto con la innovación en todos los sectores de la economía, y combinadas con una mayor eficacia de los recursos para mejorar la competitividad e impulsar la creación de empleo. Estas reflexiones son sin duda las bases que se contemplan en el **programa 11: La innovación aplicada en la formación profesional**, que “*significa buscar nuevas formas de trabajar, de gestionar, de relacionarse, de cooperar, animando a que los centros se conviertan en organizaciones inteligentes, en organizaciones que aprenden, que adquieren y transfieren conocimiento de manera continuada*” (Ministerio de Educación, 2010d:77).

Además, entre las recomendaciones para ser ejecutadas a nivel estatal del documento Europa 2020, las cuatro⁸³ que se especifican dentro de esta estrategia de una

⁸² El Proceso de Copenhague, lanzado en 2002, tiene por objeto mejorar los resultados, la calidad y el atractivo de la educación y formación profesionales por medio de una mejor cooperación a escala europea. El Proceso está basado en prioridades mutuamente acordadas que se revisan cada dos años. Fuente: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_es.htm junio 2011.

⁸³ “En su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán: *Garantizar una inversión eficaz* en los sistemas educativo y de formación a todos los niveles (desde el preescolar al universitario). *Mejorar los resultados* educativos, abordando cada segmento (preescolar, primario, secundario, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar. *Reforzar* la apertura y relevancia de los *sistemas educativos* estableciendo un marco de cualificaciones nacionales y acoplando mejor los resultados educativos con las necesidades del mercado laboral. *Mejorar la entrada de los jóvenes* en el mercado de trabajo mediante una acción

manera general y específica son referencias a la FP y concretamente la recomendación de *mejorar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo mediante una estrategia integrada, que incluya entre otros aspectos la orientación, el asesoramiento y las prácticas*. Esta recomendación se recoge en el **programa 14: Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional del DPCT**.

Dentro de las recomendaciones a nivel estatal también se encuentra la de garantizar una inversión eficaz en los sistemas educativos y de formación a todos los niveles (desde el preescolar al universitario) lo que incluye a la FP. También ha de tenerse en cuenta que el **objetivo básico** que se persigue de colaboración en materia educativa, es plasmado en un único programa el PAP, un programa que abarca todas las etapas educativas y que ambiciona contribuir a la creación de una sociedad del conocimiento avanzada, con un desarrollo económico sostenible, con más y mejores posibilidades de empleo y mayor cohesión social. Es decir, que la meta de lo expuesto en este objetivo es ofrecer posibilidades de cualificación y de readaptación profesionales, instrumentos ambos de esencial importancia para hacer realidad el derecho al trabajo, y esto es lo que se recoge en el **programa 13: Una oferta de formación profesional para toda la población**, que el MEC pretende garantizar a través de la creación de una plataforma de formación profesional a distancia⁸⁴.

Por tanto los cuatro programas de cooperación territorial dentro del bloque de FP vuelven a demostrar la conexión de las orientaciones, recomendaciones o necesidades europeas con las españolas, recogidas y asumidas por el MEC dentro del DPCT.

El **programa 15: Red española de información sobre educación (REDIE)**

Como los programas anteriormente descritos, el programa 15 comienza su introducción con una justificación basada en fundamentos europeos. De hecho, el MEC hace una referencia a la importancia de la cooperación europea mediante el uso de “*información, estadísticas y análisis comparables útiles para la toma de decisiones y la elaboración de políticas, así como para seguir de cerca el avance en los objetivos y metas de la educación*” (Ministerio de Educación, 2010d:103). Precisamente una de las líneas de trabajo estable en materia educativa europea ha sido desde 1980 el intercambio de información, la recopilación, el análisis, intercambio y difusión de información fiable y comparable acerca de temas de interés común sobre los sistemas educativos de toda Europa para lo que se creó la red EURYDICE⁸⁵ de la que España es parte desde 1987.

Es lógico, por tanto, que en España se siga con esa trayectoria tomando un modelo europeo que se considera positivo y del que se ha adquirido experiencia para poder aplicarlo en un Estado descentralizado como es el español. Si bien es cierto, que en estos 10 últimos años, desde que todas las CCAA tienen asumidas las competencias

integrada que incluya, entre otros aspectos, orientación, asesoramiento y prácticas” (Comisión Europea, 2010:14).

⁸⁴ Toda la información relativa y actualizada sobre la FP en España se puede encontrar en Formación Profesional a través de Internet: <http://www.educacion.gob.es/fponline.html>, junio 2011.

⁸⁵ La Red Eurydice: Information on Education Systems and Policies in Europe, la Red Eurydice proporciona información y análisis sobre los sistemas educativos europeos y sus políticas. Desde el 2011 consta de 37 unidades nacionales con sede en los 33 países que participan en el PAP. Fuente y más información en http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php, junio 2011.

en materia educativa, se hace necesario contar con un análisis de datos del estado de cada CCAA para conducir hacia el bien común de la mejora global de nuestro sistema educativo, y de paso, se podrá contribuir mejor a la red europea EURYDICE.

Como se puede ver, una vez más, se puede encontrar la conexión entre una línea educativa europea, que en este caso va a servir como modelo para crear una semejante a nivel estatal, para que ésta, a su vez, sirva como instrumento y contribuir de una manera más objetiva y adecuada a los principios de la red europea de información.

Programa 16. *Evaluación general del sistema educativo y evaluaciones de diagnóstico.*

La justificación que establece el MEC para la introducción de este programa se basa en lo comentado en el programa anterior, es decir, que a partir del año 2010, en la Estrategia de Lisboa, se estableció por primera vez un marco sólido para la cooperación en el ámbito de la educación y la formación, basado en objetivos comunes y encaminado ante todo a apoyar la mejora de los sistemas nacionales de educación y formación mediante la creación de instrumentos complementarios a escala de la UE, el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas a través del método abierto de coordinación.

Como ya se ha indicado, España lleva participando en evaluaciones internacionales⁸⁶ desde hace años, como en PISA, pero también se han generado otro tipo de informes derivados de estudios de la OCDE, el informe Talis o el TIMSS. De hecho, dentro del organigrama del MEC existe un Instituto de Evaluación⁸⁷ que es el organismo responsable de la evaluación del sistema educativo.

España ya asumió esos compromisos europeos de evaluación en la LOE y estos vuelven a aparecer marcados en los objetivos para el 2020, siendo una parte del Objetivo estratégico nº 4 de las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 el: *“incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación”*. Se insiste además en que *“el éxito del método abierto de coordinación en educación y formación depende del compromiso político de los Estados miembros y de unos métodos de trabajo eficaces a escala europea”*, y se aclara que esto se puede conseguir *“mediante el método abierto de coordinación, así como la apropiación del método a escala tanto europea como nacional, los Estados miembros y la Comisión trabajarán en estrecha colaboración en lo relativo a la dirección, el impulso y la evaluación del proceso y de sus resultados”* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009: 5).

⁸⁶ Las evaluaciones internacionales en las que participa España se pueden consultar en el Instituto de Evaluación: <http://www.institutodeevaluacion.mec.es/evaluacion/publicaciones/estudios-ie.html>, junio 2011.

⁸⁷ El Instituto de Evaluación tiene como funciones: elaborar planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo; coordinar la participación del Estado español en las evaluaciones internacionales; elaborar el Sistema estatal de indicadores de la educación que contribuirá al conocimiento del sistema educativo y a orientar la toma de decisiones de las instituciones educativas y de todos los sectores implicados en la educación; colaborar en la realización de evaluaciones generales de diagnóstico, que permitan obtener datos representativos, tanto del alumnado y de los centros de las comunidades autónomas como del conjunto del Estado, en el marco de la evaluación general del sistema educativo.

Está claro, que la línea de trabajo marcada dentro del programa 16 de cooperación es la marcada por Europa, además de que España se ha implicado de una manera más concreta mediante la introducción en una Ley, la LOE, de mecanismos de evaluación que se han traducido en la realización de evaluaciones diagnóstico⁸⁸ en las que participan las CCAA. Pero además la LOE en su artículo 140 plantea entre las finalidades de la Evaluación la de “*proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea*” (BOE, LOE, 2006: 17193).

Esta inclusión en una Ley demuestra el grado de compromiso de España, ya no sólo con unas orientaciones y recomendaciones europeas, sino con una asunción como propia de colaboración necesaria y obligada hacia un sistema de evaluación no sólo dentro del Estado español, sino también de la UE.

Finalmente el **Programa 17: Formación permanente del profesorado**, siendo coherente con el conjunto de programas presentados en el DPCT comienza su introducción mediante la justificación de su fin por ceñirse también a objetivos europeos.

La formación permanente del profesorado ha estado presente en las políticas educativas europeas de una manera decidida a través de distintos programas; es el caso del antiguo programa Lingua en formación en idiomas, de algunas acciones del Programa Comenius⁸⁹ o de las becas del Consejo de Europa⁹⁰, por tanto dentro de la coherencia que los objetivos europeos educativos 2020 hasta ahora han demostrado en relación con la continuidad de ciertas líneas de trabajo, cabe esperar que la formación del profesorado como instrumento fundamental para alcanzar la calidad de los sistemas educativos estatales y como una herramienta para adaptar la realidad educativa a las necesidades que la sociedad del siglo XXI demanda, aparezca como un compromiso claro de la UE. Las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 así lo reflejan en el Objetivo estratégico nº 2: *Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación*, asociando la necesidad de alcanzar una docencia de calidad mediante la

⁸⁸ La LOE contempla evaluaciones diagnóstico al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria y el segundo curso de la educación secundaria obligatoria, siendo competencia de las Administraciones educativas. LOE: art. 21 y 29. La LOE también contempla en su artículo 106 la elaboración de planes para la evaluación de la función docente, en su artículo 119 la de los centros y en el 146 la evaluación de la función directiva. Además en su Título VI, la LOE introduce la Evaluación del sistema educativo legislando su finalidad, el ámbito de la evaluación, los organismos responsables de la misma, el método de evaluación general del sistema educativo, así como las evaluaciones generales de diagnóstico.

⁸⁹ El programa sectorial Comenius tiene por objeto reforzar la dimensión europea en la educación infantil, primaria y secundaria y favorecer especialmente la movilidad del alumnado y el profesorado y la cooperación entre los centros educativos.

⁹⁰ Las becas Consejo de Europa. Este programa de becas va dirigido a profesores y técnicos del sistema educativo, de niveles educativos no universitarios, que estén trabajando en temas relacionados con los cursos que se soliciten. Dichos cursos se desarrollan entre 3-5 días y cubren gran variedad de temas: desde creatividad e innovación en España al portfolio europeo de las lenguas en Alemania. Fuente: <http://www.oapee.es/oapee/inicio/iniciativas/becas-consejo-eu.html>, junio 2011.

adecuada formación inicial y continua del profesorado (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009: 4).

Pero las referencias a la necesidad de una calidad en la formación del profesorado no acaban ahí, porque se asocia además a los procesos de movilidad en el extranjero como un elemento importante del aprendizaje permanente (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009:3). De esta manera, se incluye como novedad una faceta de la formación continua del profesorado, hasta ahora más asociada a la formación continua del profesorado de lenguas extranjeras que al profesorado de otras asignaturas. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que los nuevos programas educativos como los del bilingüismo que están proliferando en todas las CCAA demandan y van a demandar una formación continua no sólo en idiomas sino también en didáctica específica de determinadas asignaturas cuyo currículo se imparte en una lengua extranjera, por lo que este aspecto de la formación del profesorado podría convertirse en una tendencia que dará sentido a un modelo de formación permanente europeo, no sólo en lo referente a la DEE, o a la formación en idiomas, sino también sobre aspectos curriculares en algunos idiomas y que de paso serviría para dar un comienzo al nunca abordado planteamiento de acercamiento curricular entre los Estados miembro de la UE.

Como **conclusión** de todo este apartado, se puede afirmar que el grado de compromiso de España en estos últimos años con los objetivos europeos 2020 ha sido espectacular, porque a pesar de que los objetivos educativos europeos se basan siempre en recomendaciones, que no son vinculantes y a pesar también de que habitualmente los documentos principales que contemplan esos objetivos, y que se han analizado, utilizan frecuentemente los términos: “*conviene, debería, se insta a, se invita a, si se considera necesario*”.

En las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 se es más exigente que en el documento **Europa 2020**, en el que se utilizan dos formas de lenguaje, una con las implicaciones para la Comisión Europea, en las que se utiliza: *se trabajará* y la otra con las implicaciones para los Estados miembros, en las que se utiliza: “*los Estados miembros necesitarán*”.... Sin duda, son dos formas de expresión que marcan distintos niveles de implicación en cuanto a las obligaciones de los Estados miembros, y también podemos comprobar que el lenguaje utilizado exige un mayor nivel de implicación del que se ha utilizado hasta el momento.

Sin embargo y a pesar de que el nivel de implicación se ha incrementado en el lenguaje, las **recomendaciones europeas siguen siendo recomendaciones** y como hemos visto en el capítulo anterior, en materia educativa no se ha querido avanzar en los pasos para alcanzar un carácter vinculante en la toma de decisiones entre los Estados miembro, menos aun desde el Tratado de Lisboa en que queda reforzado el papel de los Parlamentos nacionales y donde queda más claro todavía que **los Estados no quieren perder peso en la gestión de sus competencias**.

Es por esto que **el papel que ha asumido España** y la decisión que ha adoptado ante la elaboración de un documento que pretende marcar los objetivos y definir las medidas educativas para toda una década con el fin de mejorar el sistema educativo español en las áreas requeridas de mejora **es plausible**.

Además, es destacable, como se ha visualizado a lo largo de este apartado, que la metodología seguida por el MEC ha sido la vinculación de cada programa de trabajo con objetivos educativos europeos también planteados para una década, y es evidente que el **nivel de coincidencia es absoluto** como vemos en la tabla 1. Otra cuestión muy distinta es el nivel de vinculación que estos programas de cooperación territorial tienen en las distintas CCAA, porque no tienen rango de ley, y como hemos comprobado no han llegado a un acuerdo completo, que es lo que se habría deseado alcanzar mediante el Pacto educativo. Por tanto dependerá de cada CCAA y su voluntad el desarrollo de estas acciones, más aun teniendo en cuenta que requieren financiación por parte de las CCAA.

Tabla 1: Comparativa Cuadro resumen objetivos europeos 2020- Programas de Cooperación Territorial 2010-11

Objetivos europeos 2020	Programas del MEC en DPCT
<p><i>Objetivo estratégico nº 1: Hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad de los educandos</i></p> <p>Continuar el trabajo relativo a:</p> <p>— <i>Las estrategias relativas al aprendizaje permanente:</i> completar el proceso de aplicación de las estrategias nacionales de aprendizaje permanente, prestando especial atención a la validación de la enseñanza y la orientación no formal e informal.</p> <p>— <i>Marco europeo de cualificaciones:</i> de acuerdo con la Recomendación de abril de 2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (1), relacionar todos los sistemas nacionales de cualificaciones con el marco europeo de cualificaciones antes del final de 2010 y apoyar la utilización de un enfoque basado en los resultados del aprendizaje en cuanto a niveles y cualificaciones, procedimientos de evaluación y validación, transferencia de créditos, programas de estudios y aseguramiento de la calidad.</p> <p>Desarrollar la cooperación relacionada con:</p> <p>— <i>La ampliación de la movilidad del aprendizaje:</i> trabajar conjuntamente para suprimir gradualmente los obstáculos a la movilidad del aprendizaje y ampliar sus oportunidades a escala europea y mundial, tanto para la enseñanza superior como para los demás niveles educativos, con inclusión de nuevos objetivos y de instrumentos de financiación, al tiempo que se tienen en cuenta las necesidades particulares de las personas con discapacidades</p>	<p>Programa 11: <i>La innovación aplicada en la Formación Profesional</i></p> <p>Programa 12: <i>Reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.</i></p> <p>Programa 13: <i>Una oferta de Formación Profesional para toda la población. Plataforma de Formación Profesional a distancia</i></p> <p>Programa 14: <i>Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional.</i></p>
<p><i>Objetivo estratégico nº 2: Mejorar la calidad y la eficacia de la educación y de la formación</i></p> <p>Continuar el trabajo relativo a:</p> <p>— <i>Aprendizaje de idiomas:</i> posibilitar que los ciudadanos se comuniquen en dos idiomas, además de su lengua materna, fomentar, cuando proceda, la enseñanza de idiomas en la educación y en la formación profesionales, así como para los educandos adultos, y ofrecer a los migrantes</p>	<p>Programa 3: <i>Programa leer para aprender. Leer en la era digital</i></p> <p>Programa 4: <i>Plan PROA (Programas de refuerzo, orientación y apoyo)</i></p> <p>Programa 9: <i>Plan de impulso al aprendizaje de</i></p>

<p>educación inclusiva y personalizada mediante un apoyo oportuno, la determinación precoz de las necesidades especiales y servicios bien coordinados. Integrar los servicios en la educación escolar principal y garantizar itinerarios de educación y formación adicionales.</p>	
<p><i>Objetivo estratégico nº 4: incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación</i></p> <p>Continuar el trabajo relativo a:</p> <p>— <i>Las competencias transversales clave:</i> de conformidad con la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 2006 (1) 13, tener más en cuenta las competencias transversales clave en los planes de estudio, la evaluación y las cualificaciones.</p> <p>Desarrollar la cooperación relacionada con:</p> <p>— <i>Las instituciones que favorezcan la innovación:</i> alentar la creatividad y la innovación mediante el desarrollo de métodos específicos de enseñanza y aprendizaje (incluidas la utilización de las nuevas herramientas de las TIC y la formación de los profesores).</p> <p>— <i>Las asociaciones:</i> desarrollar asociaciones entre los centros de educación y de formación y las empresas, los institutos de investigación, los agentes culturales y las industrias creativas, y promover un triángulo del conocimiento que funcione adecuadamente.</p>	<p>El Programa 8: Escuela 2.0</p> <p>El Programa 15: Red española de información sobre educación (REDIE)</p> <p>Programa 10: Programa ARCE (agrupaciones o redes de centros educativos e instituciones públicas del ámbito de la educación)</p> <p>Programa 16: Evaluación general del sistema educativo y evaluaciones de diagnóstico</p>

Fuente: Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 y Programas de Cooperación Territorial 2010-2011. Elaboración propia.

CAPÍTULO 3.- LA POLÍTICA EDUCATIVA AUTONÓMICA. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS ACTUACIONES EDUCATIVAS PARA ALCANZAR OBJETIVOS EUROPEOS

3.1.- Factores influyentes en las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: el desarrollo normativo, los políticos, los pactos educativos y la financiación educativa en los objetivos europeos.

3.2.- Presencia de los objetivos europeos en los Parlamentos autonómicos y en el Congreso y Senado. La importancia del abandono escolar temprano.

3.3.- Presencia de los objetivos europeos en las leyes de educación autonómicas. La introducción del abandono escolar temprano

3.3.1.- La Ley de Educación de Andalucía

3.3.2.- La Ley de Educación Cántabra.

3.3.3.- La Ley de Castilla la Mancha

3.3.4.- La Ley de Educación de Cataluña.

3.3.5.- La Ley de Educación de Extremadura

3.4.- Algunas ejemplos de diferencias entre CCAA. La influencia partidista

3.4.1.- Escuela 2.0

3.4.2.- Educación Infantil 0-3

3.4.3.- Educación para la Ciudadanía

3. LA POLÍTICA EDUCATIVA AUTONÓMICA. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS ACTUACIONES EDUCATIVAS PARA ALCANZAR OBJETIVOS EUROPEOS.

Una vez analizada la influencia de los objetivos europeos 2020 en la política educativa nacional es consecuente reflexionar sobre el hecho de que España al ser un país donde las competencias educativas están transferidas completamente desde hace dos décadas en algunas CCAA y en todas de manera definitiva en esta última década (salvo en las ciudades de Ceuta y Melilla aún gestionadas por el MEC), el eje central de ejecución de las políticas educativas va a ser canalizado a través de la gestión autonómica. Este hecho convierte a España en una de las naciones europeas más descentralizadas en cuanto a educación se refiere según se recoge en el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (2000:1), razón por la que es fundamental a partir de ahora tener siempre presente este hecho, que va a determinar el que unos u otros programas educativos se desarrollen, la manera en que estos se puedan ejecutar, y el peso que cuestiones ajenas al propio interés educativo puedan tener en el desarrollo de las políticas educativas.

La complejidad de este sistema es evidente, porque a pesar de que lo que caracteriza al sistema educativo nacional es una ley común, una ley orgánica de bases, como la actual LOE, el hecho y la realidad del sistema educativo español es que consta de 17 CCAA que han ido desarrollando la norma básica y adaptando sus medidas de actuación a sus propias realidades y necesidades. Cada CCAA ha ido perfilando su sistema educativo de formas distintas, y mientras que unas CCAA han optado por un desarrollo más particular mediante su propia legislación educativa⁹¹, todas ellas gobernadas por el PSOE, salvo Cantabria en que el PSOE gobernaba en coalición con el PRC, otras han optado por amoldarse más a la LOE e ir desarrollando su marco normativo adaptándose a los plazos de la Ley Orgánica y a las líneas generales planteadas en los Reales Decretos.

Las leyes educativas que se han ido aprobando en las CCAA han sido de distintas fechas, siendo la andaluza la más antigua de todas y precursora de ciertas tendencias como la profundización en la autonomía de centros y por tanto dando un paso más en la descentralización educativa.

Sin embargo, y a pesar de que en España se haya alcanzado un importante grado de descentralización educativa, sigue siendo importante marcar y establecer un nivel de **consenso** para que las políticas autonómicas gocen de un marco de estabilidad y proporcionen un sistema de satisfacción en su aplicación entre los distintos agentes involucrados en la Comunidad educativa.

Es por esta razón que la búsqueda de pactos ha sido una constante en el devenir de las políticas educativas autonómicas en los últimos años, principalmente en torno a la

⁹¹ En estos últimos años han sido varias las CCAA que han aprobado sus propias leyes de Educación es el caso de Andalucía (LEA: LEY 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía), Cantabria (Ley de Cantabria 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria), Cataluña (LEC: Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña) Castilla la Mancha (Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha) o Extremadura (LEY 4/2011, de 7 de marzo, de educación de *Extremadura*).

aprobación de la LOE. De hecho ha habido ejemplos interesantes como en Cataluña, Andalucía, Extremadura o Navarra según señala Puelles (2007), aunque ninguno de los pactos conseguidos logró el consenso de la oposición parlamentaria, sino que fueron pactos suscritos entre los gobiernos y distintas organizaciones ligadas al mundo de la educación, de lo que se deduce una mayor voluntad de “paz” educativa entre los involucrados en el mundo educativo que de las fuerzas políticas, reacias, como hemos visto también a nivel nacional, a ceder un espacio importante de discurso político como herramienta de oposición.

Significativamente son tres de las cuatro comunidades, con la excepción de Navarra, que alcanzaron pactos educativos, las que después dieron los pasos para alcanzar sus propias leyes de educación. Este hecho tiene una explicación lógica a nuestro entender, y es que un clima de consenso y de pacto favorece las negociaciones que son fundamentales para abordar un proyecto de ley, en algo tan importante como es el sistema educativo y que debe abarcar muchos más campos y temas que los contemplados en un pacto.

Por otro lado, el **gasto educativo** también ha sido determinante en la historia de las CCAA, porque si se analiza el porcentaje del gasto público en enseñanza no universitaria en relación al PIB, se pueden extraer varias conclusiones.

La primera es que todas las CCAA han incrementado el gasto público en la última década, por tanto se puede deducir que todas conceden una importancia creciente al sistema educativo, segundo que hay una clara diferencia en gasto educativo según CCAA, llegando incluso a duplicar el porcentaje del PIB entre por ejemplo Castilla la Mancha con un 5,8% y Madrid un 2,46 en el año 2010.

Es evidente que hay también un peso ideológico en las CCAA; si se tiene en cuenta que las únicas leyes educativas autonómicas existentes son las de comunidades que las promovieron cuando eran gobernadas por el PSOE, pero incluso si se realiza un análisis de la evolución del gasto educativo en las CCAA en los últimos años, también se ve reflejada cierta tendencia hacia un mayor porcentaje del PIB destinado al gasto educativo en las CCAA gobernadas por el PSOE (véase tabla 1).

Este dato cuantitativo tiene que ver con otros muchos factores intrínsecos al propio estado del sistema educativo de una determinada comunidad autónoma, así como a la necesidad del gasto en función de necesidades específicas, como puede ser el caso de construcción de nuevos centros por incremento de la población, y por tanto mayor dotación de profesores, programas de apoyo para el alumnado inmigrante, etc.

Estas son algunas pinceladas que sirven de introducción a este capítulo basado en que la España de las autonomías es determinante en el devenir de la política educativa, y que la libertad que plantea la Constitución española y los distintos estatutos de Autonomía en cuanto a las competencias educativas han sido en mayor o menor medida desarrolladas por algunas CCAA, es por ello que algunas han utilizado esa libertad para crear sus propias leyes, invertir más o menos donde lo estiman necesario, profundizar en aspectos de descentralización, o incluso han abordado objetivos loables como los pactos educativos que requieren un análisis especial que realizaremos más adelante.

Tabla 1: Evolución del gasto público en enseñanza no universitaria en relación al PIB

Orden alfabético. Inversión PIB						Orden de mayor a menor. Inversión PIB					
CCAA	2002	2004	2006	2010	2011	CCAA	2002	2004	2006	2010	2011
Andalucía	3,69	4,94	5	4,89	4,91	Castilla Mancha	4,33	5,09	5,16	5,58	5,47
Aragón	2,64	3,43	3,35	3,07	3,08	Extremadura	5,53	6,19	5,98	5,8	5,37
Asturias	3,22	4,19	4	3,49	3,4	Murcia	3,67	4,47	4,59	5,22	5,05
Baleares	2,51	3,08	3,17	2,99	3,09	Andalucía	3,69	4,94	5	4,89	4,91
Canarias	3,6	4,5	4,5	3,95	3,88	Comunidad	3,01	4,16	3,98	4,18	4,16
Cantabria	2,81	3,6	3,71	3,89	3,78	Galicia	3,66	4,57	4,56	4,22	3,99
Castilla y León	3,2	4,18	4,01	3,8	3,56	Canarias	3,6	4,5	4,5	3,95	3,88
Castilla Mancha	4,33	5,09	5,16	5,58	5,47	País Vasco	3,28	3,87	3,69	4	3,85
Cataluña	2,2	3,43	3,19	3,09	2,47	Cantabria	2,81	3,6	3,71	3,89	3,78
Comunidad	3,01	4,16	3,98	4,18	4,16	Castilla y León	3,2	4,18	4,01	3,8	3,56
Extremadura	5,53	6,19	5,98	5,8	5,37	Navarra	2,97	3,66	3,47	3,52	3,42
Galicia	3,66	4,57	4,56	4,22	3,99	Asturias	3,22	4,19	4	3,49	3,4
La Rioja	2,58	3,21	3,28	3,14	2,97	Baleares	2,51	3,08	3,17	2,99	3,09
Madrid	1,87	2,83	2,79	2,46	2,36	Aragón	2,64	3,43	3,35	3,07	3,08
Murcia	3,67	4,47	4,59	5,22	5,05	La Rioja	2,58	3,21	3,28	3,14	2,97
Navarra	2,97	3,66	3,47	3,52	3,42	Cataluña	2,2	3,43	3,19	3,09	2,47
País Vasco	3,28	3,87	3,69	4	3,85	Madrid	1,87	2,83	2,79	2,46	2,36

Fuente: Fundación Alternativas⁹². Elaboración propia.

3.1.- Factores influyentes en las políticas educativas de las Comunidades Autónomas: el desarrollo normativo, los políticos, los pactos educativos y la financiación educativa en los objetivos europeos.

Muchos son los factores que pueden determinar la línea educativa que puede asumir una Comunidad Autónoma, pero lo que es evidente es que en el momento actual existen serias diferencias entre unas y otras comunidades autónomas, existen multitud de ejemplos, sin embargo, se deben tener en cuenta aquellos factores que de una manera u otra determinan la política educativa de una Comunidad, y ésta al mismo tiempo determina la línea de trabajo y acción con referencia al interés de este estudio, los objetivos europeos y el abandono temprano de la educación y formación.

Empezamos este recorrido por la misma adaptación de la **norma básica** actual que es la LOE a través del desarrollo de los Reales Decretos y Órdenes publicados por el MEC. Las CCAA deben adaptar esa norma y a su vez regular en sus propios decretos y Órdenes desarrollándolos y adaptándolos a su propia comunidad. Algunas CCAA optan en ocasiones por ser absolutamente escrupulosas en la adaptación a la norma básica y se

⁹²Fuentes: Fundación Alternativas, Financiación educativa, se basa en datos de gasto público: MEC, *Estadística del Gasto Público en Educación*. Datos correspondientes a 2004 y 2006. PIB apm: INE: *Contabilidad regional de España base 2000*. Datos correspondientes a 2004, 2006 y 2010, En: <http://www.falternativas.org/laboratorio/alternativas-en-educacion/sistema-de-indicadores/10-financiacion-educativa/10-1-proporcion-que-supone-el-gasto-publico-educativo-sobre-el-pib-en-porcentaje#n3>, junio 2011.

limitan a reproducir el texto del Estado, mientras que otras CCAA optan por utilizar más su propia competencia educativa y actuar con más libertad en la interpretación y desarrollo de la norma.

Sirva como ejemplo, como dos CCAA, ambas gobernadas por el PP optan por dos modelos distintos para la convocatoria de pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de ciclos formativos de Formación Profesional, una prueba importante considerada como una de las medidas para la reducción de la tasa de abandono escolar temprano. Mientras que en la Comunidad de Madrid se amplía la posibilidad de acceso a las pruebas incluyendo a las personas que han superado la prueba de acceso a la Universidad para mayores de 25 años según se recoge en la orden correspondiente⁹³, Castilla y León en su orden⁹⁴ lo omite, aspecto que da lugar a desigualdad de oportunidades entre CCAA, y este hecho se produce a pesar de que el Real Decreto 1538/2006 hace referencia exclusivamente a estar en posesión de titulaciones como requisitos para la presentación a las pruebas⁹⁵.

Dentro de esta línea de iniciativas para facilitar que todas las personas tengan la posibilidad de formarse a lo largo de la vida⁹⁶, que debemos recordar, es **objetivo europeo y centra el programa europeo de Aprendizaje Permanente**, nos podemos encontrar con otra situación similar de disparidad entre CCAA y es mediante las pruebas de acceso a ciclo superior con distintos niveles de exigencia y de requisitos entre CCAA. Un ejemplo claro es el requisito de exigencia de lengua extranjera en la parte común de la prueba. Mientras que en CCAA como Castilla y León o Andalucía⁹⁷ se exige, en Euskadi⁹⁸ no. Y en este caso concreto no parece que esta diferencia obedezca tampoco a cuestiones de partidismo político.

Independientemente de la normativa, que pueda aparecer publicada en los boletines oficiales de cada Autonomía o en el BOE; la normativa es fundamental en el devenir de la educación en nuestro país y se convierte en la guía o mapa de ruta para alumnos, profesores, inspectores, o centros educativos; en definitiva para la comunidad

⁹³ La Orden se encuentra en *B.O.C.M, ORDEN 5870/2009, de 30 de diciembre, nº 15 de 19 de enero de 2010.*

⁹⁴ La Orden se encuentra en *BOCYL, ORDEN EDU/482/2010, de 12 de abril, nº 75 de 21 de abril de 2010*

⁹⁵ El apartado primero del artículo 21 del Real Decreto 1538/2006 dice textualmente que "El acceso directo a la formación profesional de grado medio exigirá estar en posesión del Título de graduado en ESO y del Título de Bachiller para el acceso a los ciclos formativos de grado superior de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.4 de la Ley Orgánica de Educación 2/2006, de 3 de mayo".

⁹⁶ La LOE en su artículo 5 establece que todas las personas deben tener la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional

⁹⁷ Como se puede consultar en la información correspondiente en el portal de educación: Formación Profesional a distancia:

<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/formacionprofesional/index.php/informacion-general/pruebas-de-acceso/88-modelos-de-ejercicios-de-pruebas-de-acceso-a-ciclos-form>, junio 2011.

⁹⁸ Según se desprende de: Pruebas de acceso a ciclos formativos, http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net/r43-20621/es/contenidos/informacion/zisapro/es_5807/egiturags.html , junio 2011.

educativa, pero también hay otros aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de planificar una línea educativa.

De esta manera, debemos preguntarnos ¿qué peso tiene el colectivo del profesorado?, ¿se constituyen grupos de expertos para realizar un seguimiento de las políticas educativas? o dicho de otra manera, ¿qué vías tiene el profesorado para utilizar su experiencia y poder aportar soluciones y propuestas al sistema educativo? Habitualmente se entiende que la vía ordinaria de participación del profesorado se realiza a través de los sindicatos o del Consejo Escolar, pero ¿son vías reales y útiles para aprovechar el potencial del profesorado?

Parece claro que existen vías ordinarias para la participación de los distintos agentes de la Comunidad educativa, de hecho: “*La participación efectiva de los sectores afectados*” aparece en la Constitución de 1978 y establece que los padres, madres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos.

La Ley 2/2006, de 3 de mayo de Educación, señala que “*la participación educativa y el esfuerzo compartido que debe realizar el alumnado, las familias, el profesorado, los centros, las Administraciones, las Instituciones y la sociedad en su conjunto constituye el complemento necesario para asegurar una educación de calidad con equidad*”. La ley concibe la participación como un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos y, por ello, las Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros educativos. Ahora bien, tal y como indicábamos previamente, ¿es el Consejo Escolar en sus diferentes ámbitos⁹⁹ una vía adecuada de comunicación y participación?

Existen varios estudios y artículos realizados en esta línea, concretamente son de gran interés los realizados por Gairín Sallán y Martín Bris (2006) en torno a la participación de padres y madres en los Consejos Escolares de Castilla la Mancha y diferentes perspectivas sobre la participación de los padres y madres en la educación por parte de Antonio-Salvador Frías del Val, Rafael Feito Alonso Jaume Sarramona, o Enric Roca que podemos encontrar en el *Monográfico: Participación de padres y madres en la Educación*, (Ministerio de Educación, 2007),

Asimismo destacamos en esta línea algunas cuestiones de interés planteadas por Martín Bris y Sebastián Heredero (2005:2) al respecto de la crisis en la participación: “*El consejo escolar, dominado por el profesorado, suele ser la caja de resonancia de la política del director. La reducida duración de las reuniones y su concentración en los meses iniciales y finales de curso hace pensar en un funcionamiento formal, prescriptivo y de carácter excepcional, poco adecuado para articular la participación de la comunidad, entendida como compromiso permanente y cotidiano*”.

Lo que se traduce en una pobre participación y que según se desprende de las conclusiones de sus investigaciones en Castilla la Mancha, “*se constata la necesidad de*

⁹⁹ Desde 1985 existen distintos tipos de Consejos escolares, Consejos de Centro, los Municipales, los de Comunidad Autónoma y en el Consejo Escolar del Estado.

colaboración entre esos sectores (Directores, AMPAs y Ayuntamientos),...asimismo constatamos la dificultad para la participación de padres sin el apoyo de los demás. Se encuentran grandes dificultades para concretar la participación en acciones estables. Se necesita más apoyo y continuidad. Se echa en falta más coordinación, información y apoyo desde todos los ámbitos. Es preciso conocer y compartir más las experiencias que se están desarrollando en Centros, Centro de Profesores, Ayuntamiento y otros ámbitos” (Martín Bris y Sebatión Heredero, 2005: 5).

Esta conclusión puede ser extendida a otras CCAA, en las que no hay ni siquiera normativa específica para regular la participación, y así se hace sentir consecuentemente, como podemos ver por la pobre valoración que hacen los directivos de los IES de CyL con respecto a la influencia de las AMPA en la política educativa (véase tabla 2).

Por otro lado y retomando la cuestión inicial de la participación del profesorado a través de los sindicatos o del Consejo Escolar, y si éstos son vías reales para aprovechar el potencial del profesorado, debemos señalar que según las respuestas obtenidas en los cuestionarios pasados a equipos directivos de los centros de Castilla y León (véase tabla 2) se deduce un creciente sentimiento de distancia y desconfianza hacia la acción sindical y su efectividad (quizás más preocupados por cuestiones laborales que cuestiones educativas) en torno a problemas educativos.

Y por otro lado, el efecto del Consejo Escolar de ámbito autonómico es generalmente desconocido, por tanto las vías de comunicación entre el profesorado y sus representantes en el Consejo Escolar parecen más bien inexistentes, por lo que no se puede establecer un nivel de representación objetiva y eficiente en cuanto a la aportación del profesorado en general para la optimización del sistema, es decir, que si la labor de los Consejos Escolares pasa desapercibida por su falta de vinculación en las resoluciones adoptadas, si la función de los Consejeros se desconoce incluso entre el sector al que representan, sería más que recomendable o modificar su papel y la trascendencia de su labor, o articular las maneras o vías para dar un papel de protagonista y de participante al profesorado en lo concerniente a las reformas y medidas educativas de las que ellos serán ejecutores. Toda esta reflexión se realiza con el objetivo de dar un peso al profesorado como factor determinante en las actuaciones educativas que le afectan.

Tabla 2. Vaciado de respuestas de cuestionario-Equipos directivos de IES y Centros Concertados de Castilla y León

Valoración	1	2	% de 1+2	3	4	% de 3+4
Consejo Escolar de CyL	16	20	58,18%	15	4	34,5%
Procurador del Común	23	25	85,7%	6	2	14,3
Parlamento Autonómico	5	13	30%	28	14	70%
Sindicatos	15	36	85%	6	3	15%
AMPAS	19	27	73%	12	5	27%
Comunidad Educativa	19	29	78,7%	12	1	21,3%

Fuente: Elaboración propia de muestra de 67 centros de toda CyL.

Una vez situado el escaso peso del profesorado en la toma de decisiones educativas, hay que analizar el de las organizaciones sindicales, que cómo hemos insinuado, se reducen cada vez más a las cuestiones que afectan estrictamente a las condiciones laborales, y es por eso, que la percepción mediática que se suele tener al respecto es la preocupación por lo externo en vez de lo interno, o la preocupación por el continente pero no por el contenido.

En el caso de las políticas relacionadas con los objetivos europeos, como pueden ser el fomento de las lenguas extranjeras, suena más la preocupación sindical por los derechos del profesorado en los concursos de traslados a las plazas de centros bilingües que la preocupación por la calidad del sistema de bilingüismo en sí mismo. Este hecho nos genera una nueva pregunta, ¿quién debe preocuparse entonces por la calidad de los nuevos programas o medidas educativas? Se debe dar por hecho que los gobiernos son los que proponen, pero es difícil que vayan a encontrar pegas en su propia gestión, por tanto ¿quién debe realizar esa labor?

La respuesta más lógica es que las quejas surjan por los usuarios del sistema, alumnado y sus familias, pero también por el propio profesorado, que como ya hemos indicado tiene un escaso peso en la toma de decisiones, y tampoco tendrá potestad para que la evaluación que pueda hacer con respecto al funcionamiento del sistema y de diferentes programas tenga un peso específico determinado.

Por el contrario, **los políticos** tendrán una influencia amplia, y así se entiende por lo menos en los Centros educativos que valoran su influencia en la política educativa por delante de agentes que sí están dedicados exclusivamente a la educación (véase tabla 2). Según las respuestas emitidas en un cuestionario realizado para esta investigación, los centros educativos manifiestan en un 70% que consideran influyente o muy influyente al parlamento autonómico en la política educativa.

En este sentido cabe señalar que parte de los objetivos de esta investigación fueron fallidos, puesto que se requería la colaboración de los parlamentarios y senadores dedicados y vinculados al área de educación, o bien por ser portavoces de educación o por ser miembros de la comisión correspondiente. Se envió un cuestionario¹⁰⁰ personalizado a todos los parlamentos y a todos los grupos parlamentarios autonómicos además del Congreso de los Diputados y el Senado. Lamentablemente sólo se obtuvo respuesta de dos políticos, aspecto que por un lado indica la falta de colaboración de la clase política en la investigación educativa y en segundo lugar se puede interpretar como muestra de la falta de conocimiento sobre el ATEF (problema sobre el que más se centraba el cuestionario), puesto que hay más predisposición a contestar cuando se conoce el tema abordado.

En el caso concreto de Castilla y León se estableció contacto personal con dos procuradores de un grupo parlamentario a quienes se había remitido el cuestionario para averiguar las razones de la no colaboración. La respuesta fue sencilla: “*era un tema muy difícil del que no sé mucho*”, “*no sé qué contestar, parece un examen de facultad*”.

¹⁰⁰ El cuestionario enviado se adjunta como anexo 6.

Es decir que ante la falta de conocimiento de un área es preferible no responder, sin embargo, según los cuestionarios cumplimentados entre los centros educativos, los políticos son personas a las que externamente se les ve con gran capacidad de influencia en la política educativa que lleva una Comunidad Autónoma, concretamente la de CyL, aspecto que no deja de ser una paradoja, decide el que no tiene por qué saber y el que sabe no tiene influencia para decidir.

No es de extrañar que haya cierto debate y preocupación, sobre si los políticos están o no alejados de la sociedad, de hecho al respecto hay manifestaciones como que *“un problema central de la democracia... es que la gente no siente que sus intereses se reflejan en las políticas públicas”*, según afirma el informe del segundo taller de aprendizaje de diálogo democrático de Panamá (PNUD¹⁰¹,2004:61) y señala la necesidad de construir consensos y compromisos democráticos desde las bases hacia arriba: *“El diálogo es una defensa contra la tiranía de los expertos, que afirman que sólo los técnicamente capacitados pueden discutir de modo legítimo asuntos de política pública”*. Sin embargo y a pesar de haber opiniones encontradas sobre el discurso parlamentario¹⁰² entendido como un discurso profesional, sí encontramos que **la política educativa es parte de la labor parlamentaria**.

Las Comisiones de educación son espacios de debate de política educativa, tanto por los problemas que se generan dentro del propio sistema y dentro del área de competencia de cada Autonomía, como por la introducción de debates relativos a temas de interés educativo de muy diversa índole. Está claro que las decisiones tomadas en los Parlamentos tienen carácter vinculante por lo que su peso en el ámbito ejecutivo, además de legislativo es más que evidente. Este dato debe hacer reflexionar sobre la conveniencia de la cercanía de los políticos centrados en el área de educación a los colectivos educativos de toda índole, y en este sentido la figura del político cercano debe tener un protagonismo específico como figura importante en la transmisión de los problemas educativos al eje fundamental de la toma de decisiones, es decir, el poder ejecutivo.

En este sentido, cabe citar a Sánchez Agesta (1989:8) en una referencia a lo que representa un Parlamento: *“Un Parlamento o unas Cortes es, ante todo, la vía de relación entre la sociedad y los órganos de poder que la rigen”*. Y a eso nos referimos cuando afirmamos que sobre todo un parlamento es un órgano representativo, y si hay una sociedad plural, ese órgano debe reflejar esa pluralidad. En este sentido, el Parlamento se convierte en un instrumento de discusión social de toda índole, en espacio de discusión educativa.

Por otro lado, parece percibirse entre la sociedad que la educación es considerada como un área de gestión de gran importancia que forma parte de uno de los pilares del sistema del bienestar. La educación se ha estandarizado como universal y gratuita desde los tres hasta los dieciséis años desde la LOGSE, que supuso un cambio radical en el

¹⁰¹ PNUD corresponde al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁰² Existe una línea de investigación sobre el discurso parlamentario, una línea centrada más en la construcción del discurso desde un punto de vista estilístico, lingüístico que desde un punto de vista del contenido a tratar. En esta línea encontramos investigadores VAN DIJK, T. A., STEINER, J. BAYLEY, P.

sistema educativo de nuestro país. Y ya, desde el proceso establecido para crear y aprobar una Constitución, hasta nuestros tiempos actuales ha habido numerosos intentos de alcanzar pactos educativos a nivel nacional, pero también a nivel autonómico, como es lógico y esperado, teniendo en cuenta el nivel de descentralización existente en España.

Varias son las CCAA que han dado pasos serios para alcanzar **pactos** educativos (véase tabla 3), aunque quizás con menos compromisos de los deseados y con menos firmantes de los que cabría esperar en un acuerdo educativo. De hecho los pactos alcanzados autonómicamente van a ser acuerdos fundamentalmente estructurados entre el Gobierno de la Comunidad autónoma y los agentes sociales, más concretamente sindicatos educativos, no siendo todos ellos firmantes del documento final.

Tabla 3: Pactos alcanzados en CCAA.

	Cataluña	Andalucía	Extremadura	Navarra
Agentes implicados	Gobierno de la <i>Generalitat</i> y 20 organizaciones de la comunidad escolar-UGT, CCOO y USOC. USTEC lo rechazó	Consejería de Educación, las principales organizaciones sindicales (CCOO y FETE) y la Confederación de Empresarios de Andalucía	Junta de Extremadura y las organizaciones de la enseñanza «para la mejora de la calidad en la educación del siglo XXI»CSI-CSIF,CCOO,ANPE, UGT y PIDE	Organizaciones sindicales docentes y el Departamento de Educación de Navarra
Temas	1.Resolver las disfunciones que puede producir la doble red de oferta educativa 2.Promover nuevas formas de organización de los centros docentes públicos 3. Incorporar elementos de estímulo a la carrera profesional de los docentes 4.Identificar y poner en práctica las líneas de cooperación con las familias 5. Identificar y poner en práctica las líneas de cooperación y corresponsabilidad con los ayuntamientos	1.Educación para el siglo XXI, nuevos saberes, valores, competencias 2.El aprendizaje a lo largo de la vida. Formación profesional y educación permanente 3.Fomento de la cultura emprendedora en el sistema educativo 4. Redefinición de la organización administrativa y de la gestión de los centros 5.Corresponsabilidad en la educación: hacia una sociedad educadora 6.Dignificación de la labor docente y del personal de administración y servicios complementarios 7.Infraestructuras y recursos educativos	1. Reconocimiento social y profesional del profesorado 2.Tratamiento individualizado del alumnado 3.Autonomía en la organización y la gestión de centros Educativos 4. Calidad y equidad en la educación	1.Reconocimiento del profesorado 2. Autonomía de organización y funcionamiento de los centros para gestionar sus recursos con eficacia y eficiencia

La política educativa autonómica. La descentralización en las actuaciones educativas para alcanzar objetivos europeos

Objetivos europeos contemplados	1.- Posibilitar una escolarización hasta los 18 años, de manera que el 85% de la población de cada generación obtenga un título de secundario pos obligatorio. 2.-El modelo educativo de la formación permanente	1.-En el espacio común europeo, favorecer la permeabilidad de escuela y la movilidad del alumnado y del profesorado 2. Complementar todas las personas sus conocimientos, competencias y capacidades a lo largo de toda su vida. 3.Formación permanente del profesorado	1.Reducir el abandono escolar prematuro 2.Incremento del porcentaje de jóvenes que accede a la Formación 3.Incremento de la tasa de alumnos titulados en ESO. 4. Mejora del Rendimiento de los Alumnos en Competencias Básicas Profesional. 5. La promoción del Aprendizaje a lo largo de la vida, incrementando el porcentaje de adultos que recibe Formación Permanente 6. Formación Permanente del Profesorado.	1.Refuerzo en lenguas extranjeras 2. Nuevas tecnologías 3.- Formación permanente del profesorado
Fechas de acuerdos	Marzo 2006	Marzo 2006	Abril 2006	Marzo 2007

Fuente: Ministerio de Educación, (2007 b) Revista de Educación, 344. Elaboración propia.

De esta tabla se deduce que en Cataluña, (entonces con Gobierno Socialista en coalición) no se contempla el currículo educativo como parte del Pacto, y también se deduce que un aspecto que toma gran importancia es el compromiso con las familias, y más particularmente con las AMPAS, y la participación de la comunidad educativa. Asimismo es muy interesante el establecimiento del marco competencial de las corporaciones locales (mayor descentralización) con compromiso financiero. Finalmente, es fundamental la mención a la autonomía de centros, con varias medidas previstas, entre ellas, más inspectores y reorganización de las redes de apoyo al profesorado.

En Andalucía (Gobierno Socialista) se plantean unos contenidos muy similares a los anteriores, se presta especial interés en modernizar el sistema y adaptarlo a los tiempos del s.XXI (competencia digital, idiomas...), pero también se presta una gran atención a la formación profesional y a la formación permanente, a lo largo de toda la vida, también se profundiza en la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica de los centros docentes sostenidos con fondos públicos; además, se incluye la participación de la sociedad en el proceso educativo, mediante una mayor corresponsabilidad social. Igualmente, contempla Andalucía el apoyo a la labor docente o la dignificación de los profesionales de la educación con diversas medidas. Finalmente hay un apartado referente a la modernización de las infraestructuras, pero a diferencia de Cataluña, donde hay una tendencia a descentralizar más y se crea un apartado específico para las corporaciones locales, Andalucía no los incluye en este pacto.

En Extremadura (Gobierno Socialista) el Pacto es también entre Gobierno y Sindicatos y se centra en aspectos comunes a los pactos anteriores: profesorado, autonomía de centros, tratamiento individualizado del alumnado, calidad que se centra en varios ejes: idiomas, o competencia digital y la *novedad* es que el Pacto en Extremadura cubre los **objetivos europeos** con una clara referencia a ellos: **reducir el abandono escolar prematuro**, incremento del porcentaje de jóvenes que accede a la Formación, incremento de la tasa de alumnos titulados en ESO, mejora del rendimiento de los alumnos en Competencias Básicas Profesionales, la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida, e incrementando el porcentaje de adultos que recibe Formación Permanente.

En Navarra (Gobierno UPN) el documento del Pacto¹⁰³ comienza con una alusión a la necesidad de alcanzar los objetivos europeos 2010 y con el compromiso de asunción¹⁰⁴ como uno de los fundamentos para alcanzar el Pacto, sin embargo llegado el momento de desarrollarlos, se ve menos profundización en este documento que en los anteriores, limitándose a introducir medidas para prestigiar al profesorado y serias e importantes iniciativas para desarrollar la autonomía de Centro, pero no una introducción clara de cómo llevar a cabo los objetivos 2010¹⁰⁵.

De cualquier forma, en los pactos alcanzados, se ve una **tímida introducción de los objetivos europeos**, en algún caso haciendo clara alusión a ellos, como es el caso de Extremadura y en menor medida Navarra, pero todos ellos los contemplan, lo que significa que, ya a finales de la década pasada, los acuerdos de importancia educativa toman conciencia del contexto europeo en el que España se encuentra y surge una línea introductoria de trabajo para lograr una convergencia con los objetivos europeos desde las CCAA.

Por otro lado, parece evidente que en algunas Comunidades Autónomas los sindicatos educativos siguen teniendo cierta capacidad de influencia en la toma de decisiones de los ejecutivos, pero sorprende no encontrar a las familias, a la comunidad educativa entre los firmantes de los Pactos, más aun cuando en algunos como en el catalán o en el andaluz, son *objetivos de reforma y se convierten en un pilar para la mejora educativa*. Por otro lado, no es de extrañar que los sindicatos educativos participen en estos pactos cuando todos ellos defienden la dignificación del profesorado, o el reconocimiento a la labor del profesorado con distintas medidas pero con un sentir común.

Se ha constatado que los partidos políticos se excluyen de estos Pactos, lo cual supone por un lado limitar su recorrido temporal al período de gobierno del ejecutivo autonómico en ejercicio, y por otro, una falta de compromiso político en asuntos de importancia educativa en las CCAA. Por último, cabe señalar que tres de las cuatro

¹⁰³ El documento completo se puede encontrar en: Boletín Oficial de Navarra, *Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra*, de 18 de junio de 2007.

¹⁰⁴ Dentro de la introducción del Pacto se cita “asumiendo los objetivos educativos de la Unión Europea para 2010, quiere que sus ciudadanos dispongan de los conocimientos, las capacidades y las actitudes para desenvolverse y progresar eficaz y personalmente en esta nueva sociedad”

¹⁰⁵ Los objetivos europeos 2010 son los acordados en Lisboa y en el caso concreto del abandono escolar temprano éste pretendía ser reducido al 15% en el conjunto de los Estados miembros.

CCAA en las que ha habido Pacto educativo estaban gobernadas por el PSOE, lo que parece marcar una tendencia política de mayor apertura hacia la sociedad en aquellos momentos en los que gobierna el PSOE, como también se ha vislumbrado en el Pacto fallido del 2010.

No se puede acabar este apartado sin hacer referencia al **estado de la economía** como factor determinante en las políticas educativas. Este ha sido un factor de especial influencia en estos últimos años de crisis económica y se ha visto resentida tanto la política nacional educativa como la de las comunidades autónomas, aunque también se han visto claras diferencias de gestión y de decremento de presupuestos.

En los apartados que nos afectan como son los **objetivos europeos 2020** se puede decir que a través de los programas de cooperación territorial se ha garantizado una financiación específica para ellos desde el Estado, pero el compromiso no se ha cumplido de la misma manera por parte de las CCAA, a las que por los difíciles momentos que atraviesa la economía mundial y también la española, el MEC no les ha exigido en la Conferencia Sectorial de 23 de marzo de 2011 las mismas aportaciones económicas que se han ido realizando hasta el momento de 50% por cada parte, sino más bien una libre aportación por parte de cada Autonomía, lo que evidentemente va a repercutir en el alcance de determinados programas que contarán con menor dotación presupuestaria.

Es evidente, de esta manera, que la situación económica determina la política educativa, y aunque la mayoría de los gobiernos presumen de que las políticas sociales no son afectadas por los recortes presupuestarios, la educación sí lo ha sido, y en prácticamente todas las CCAA, especialmente en el presupuesto del año 2011¹⁰⁶ y en el presente 2012¹⁰⁷, en aspectos que afectan a becas, modernización de instalaciones y edificios, ayudas a familias, gastos de funcionamiento de centros educativos, etc., pero también, incluso hoy en día en la FP, a pesar del gran peso que la FP ha ganado dentro del conjunto de medidas para revitalizar la economía nacional y ser incluida dentro de la nueva Ley de Economía Sostenible¹⁰⁸. Mayores recortes económicos se han producido en los Programas de cooperación territorial en el año 2012, en los presupuestos generales del Estado, dejando el PP 6 de los 17 programas¹⁰⁹.

En definitiva, muchos son los factores que determinan las políticas educativas en las CCAA, pero es evidente que el **nivel de descentralización** repercute también en el grado de autonomía en la gestión, es decir, todas son competentes, pero unas desarrollan más su competencia en educación y dan pasos más grandes que definen sus líneas

¹⁰⁶ La reducción de presupuesto de algunas CCAA en educación para el año 2011 ha sido importante: La Rioja con un 7,9% menos, Extremadura con -7,2%, Galicia -6,77%, Canarias -6,5% y Murcia -6,05%, Castilla y León -5,5%, o Madrid -4,8%.

¹⁰⁷ Los recortes económicos del 2012 han sido especialmente graves en política de reducción de profesorado.

¹⁰⁸ La LES fue publicada en el BOE nº 55 de 5 de marzo de 2011, LES: *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*, Sec. I. p. 25033.

¹⁰⁹ Fuente: Europa Press (18 abril de 2012). *La mayoría de la oposición en el Congreso dice que el recorte en educación "atenta" contra la calidad*. En <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-pge-mayoria-oposicion-congreso-dice-recorte-educacion-atenta-contra-calidad-20120418201631.html>, agosto 2012.

política e ideológica, como ha sido el caso con las leyes aprobadas y los pactos alcanzados. También, es evidente que los objetivos europeos han llegado a las CCAA, así como los programas de cooperación territorial, pero cada CCAA tiene unas características políticas, sociales y territoriales que hacen que se desarrollen determinados movimientos, como algunos confluyentes a pactos autonómicos, pactos que parecen más perseguidos en CCAA lideradas por gobiernos socialistas.

Asimismo, parece ser determinante el gasto educativo en algunas CCAA, entre las que hay grandes diferencias del porcentaje del PIB destinado a la educación, esfuerzos que lógicamente deben perseguir la disminución de las diferencias educativas entre CCAA y la excelencia del sistema¹¹⁰, pero no se debe obviar que los puntos de partida en la situación educativa desde que las CCAA asumieron sus competencias han sido abismales, así como todavía hoy en día existen todavía grandes distancias entre las situaciones sociales y económicas de las distintas CCAA que van a influir muy claramente en el desarrollo de sus propios sistemas educativos, variable que recogen los informes internacionales como PISA.

Sin embargo, los esfuerzos económicos no parecen coincidir en todos los casos con la exigencia que por los resultados obtenidos en la ESO o por el porcentaje de alumnos que acaban la ESO sin título se debería producir en algunas CCAA, caso de Baleares y Canarias con altos porcentajes de fracaso escolar y sin embargo no se vislumbra un especial esfuerzo económico de la CCAA, por lo menos en cuanto a PIB destinado a educación, algo que sin embargo sí es visible en Castilla la Mancha, Extremadura, Andalucía o Murcia, o dicho de otra forma en aquellas CCAA donde se destina menos PIB a educación obtienen mejores resultados, caso de Madrid, Navarra, Asturias o Aragón, todas ellas por encima de la media de España en datos de promoción, y por debajo de la media en gasto en PIB.

Parece ser, que de alguna manera el gasto en educación, por lo menos en cuanto al PIB tiene cierta relación con los resultados académicos pero no parece ser un factor determinante, según se desprende de los datos contrastados. Tampoco se debe olvidar que parte del problema que se va a analizar sobre el abandono escolar temprano tiene distintas causas, pero los expertos como Fernández, Mena y Riviere (2010) lo asocian en un porcentaje muy alto al fracaso escolar, es decir, que el fracaso escolar determina en un amplio grado el posterior abandono de los estudios.

Tampoco se debe obviar el hecho de que España es un país descentralizado desde la década del 2000, y no es un proceso tan lejano en el tiempo, ni que las diferencias existentes entre comunidades autónomas con respecto a resultados académicos que podemos ver en las tablas 4 y 5 no fueron medibles antes de las transferencias, por tanto y tal como señala Hanson (2000:3) *“la falta de mediciones estandarizadas sobre logros de aprendizaje entre las distintas regiones y a lo largo del tiempo dificulta un análisis*

¹¹⁰ Si por excelencia del sistema entendemos mejores resultados académicos se debe prestar atención a los datos que proporciona el MEC anualmente con respecto a los porcentajes de promoción en la ESO, en los que hay claras diferencias de resultados entre CCAA, y también se puede medir en función del porcentaje de alumnado que finaliza la Educación Secundaria sin título de graduado.

La política educativa autonómica. La descentralización en las actuaciones educativas para alcanzar objetivos europeos

respecto al progreso relativo de las regiones en relación a como era antes de la descentralización”.

Tabla 4: Porcentaje de alumnado de Educación Secundaria Obligatoria que promociona por curso. Curso 2009-2010.

	1º ESO	2º ESO	3ºESO	4ºESO	PROMEDIO
TOTAL	84,7	82,8	83,01	82,4	83,25
Andalucía	82,6	79,4	82,1	81,7	81,45
Aragón	83,3	81,5	83,2	86,3	83,575
Asturias (Principado de)	87,1	88,3	87,5	87,5	87,6
Balears (Illes)	82,3	79,3	80,5	80,8	80,725
Canarias	81,0	85,8	84,5	84,3	83,9
Cantabria	87,2	87,1	84,1	88,4	86,7
Castilla y León	83,6	83,1	81,8	83,8	83,075
Castilla-La Mancha	81,4	80,2	79,9	79,8	80,325
Cataluña	91,4	90,4	87,4	81,8	87,75
Comunitat Valenciana	82,2	78,6	78,2	75,8	78,7
Extremadura	81,8	78,7	82,6	83,6	81,675
Galicia	85,7	81,3	82,9	83,4	83,325
Madrid (Comunidad de)	85,7	82,9	83,4	83,9	83,975
Murcia (Región de)	80,7	78,8	81,1	80,3	80,225
Navarra (Comunidad Foral de)	89,5	88,6	87,0	87,6	88,175
País Vasco	90,8	90,0	89,7	90,8	90,25
Rioja (La)	84,4	79,9	82,2	84,0	82,625
Ceuta	70,9	65,2	71,8	75,4	70,825
Melilla	77,3	75,7	75,2	80,6	77,2

Fuente: *Estadística de la Enseñanza en España niveles no universitarios*. Curso 2009-10. Oficina de Estadística del Ministerio de Educación. Elaboración propia.

Es decir, que las comparaciones que se hacen entre comunidades autónomas relativas al fracaso escolar carecen de validez pues carecen de antecedentes de evaluación para poder establecer comparaciones con respecto al progreso en el éxito o fracaso escolar antes del proceso de descentralización.

En esta trayectoria de análisis general de los factores que influyen para determinar las líneas educativas de las CCAA, debe haber un espacio flexible y amplio que depende de la propia autonomía y de las características de las distintas comunidades que fácilmente difieren entre sí, es decir, que el día a día de gestión en los diferentes gobiernos conlleva afrontar problemas y ofrecer soluciones que deben venir marcados por la idiosincrasia de cada región, lo que significa que su análisis debe determinarse por factores externos y sociales que caracterizan a las CCAA, además de los educativos, y a esta idiosincrasia no se escapan los objetivos europeos, porque cada CCAA parte con indicadores diferentes en cada uno de ellos.

Tabla 5. Distribución porcentual del alumnado que población que se gradúa en la ESO. Curso 2009-10.

	% Graduados en ESO
TOTAL	74,1
Andalucía	73
Aragón	74,9
Asturias (Principado de)	86,5
Baleares	65
Canarias	71,6
Cantabria	87,7
Castilla y León	79,7
Castilla-La Mancha	69,7
Cataluña	77
Comunidad Valenciana	64
Extremadura	76,6
Galicia	76,6
Madrid (Comunidad de)	76
Murcia (Región de)	69,5
Navarra (Comunidad Foral de)	83,1
País Vasco	85,4
Rioja (La)	74,2
Ceuta	61,2
Melilla	64,2

Fuente: *Estadística de la Enseñanza en España niveles no universitarios*. Curso 2009-10. Oficina de Estadística del Ministerio de Educación. Elaboración propia

3.2.- Presencia de los objetivos europeos en los Parlamentos autonómicos y en el Congreso y Senado. La importancia del abandono escolar temprano.

Es evidente que los parlamentos españoles, tanto el nacional como los autonómicos deben ser un reflejo de las preocupaciones y problemas de los españoles, y derivado de ello, también deberían ser espacios donde se discutiesen y analizasen los objetivos del sistema educativo, por eso se espera lógicamente encontrar debates producidos sobre algunos de los temas que se tratan en este estudio. Se espera de los parlamentos un control al gobierno¹¹¹, cuya objetivo es explicado por Aragón (2002:188) de la siguiente forma: *“la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la obstaculización inmediata en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral”*. Esta interpretación del control parlamentario implica como el mismo autor indica una amplia escala que va *“desde la prevención a la remoción, pasando por las situaciones intermedias de fiscalización, corrección u obstaculización”* (Aragón, 2002:190). Es precisamente en esta escala de la prevención y corrección el ámbito en que nos vamos a

¹¹¹ Sobre control al gobierno se barajan muchas interpretaciones, pero nos quedamos con la que se ajusta más a nuestro objetivo, es decir, una labor de crítica, de fiscalización.

mover en este apartado, concretamente en la opción parlamentaria para fiscalizar actuaciones de gobierno, llamar a su corrección y también como desgaste de gobierno, una labor que se hace en el parlamento y que es protagonizada por los partidos de la oposición.

El campo de la investigación parlamentaria es un campo más ceñido al Derecho, concretamente al derecho constitucional¹¹² que al de la educación, asimismo el discurso parlamentario también está asociado al campo de la lingüística. Es por ello, que para el panorama que vamos a analizar, **la temática educativa** en las intervenciones parlamentarias y concretamente ceñida a los objetivos europeos, no encontramos antecedentes de investigación, por lo que **adelantamos una línea de investigación** novedosa dentro de lo que es la investigación educativa.

Es importante poder constatar que algunos de los grandes problemas educativos españoles como pueden ser actualmente los retos de la reducción del abandono escolar prematuro o temprano, reducir el fracaso escolar y potenciar las competencias básicas, aumentar la tasa de escolarización en fases no obligatorias en Educación Infantil y post secundaria, y consecuentemente que haya más titulados o técnicos de grado medio son objetivos no sólo nacionales sino europeos y por tanto deben aparecer reflejados, por lógica, en la agenda política de los parlamentos, tanto en el seno de los Plenos, como en las Comisiones.

Es conocido que la vida parlamentaria no se ciñe sólo a lo visible, las sesiones plenarias, sino que el trabajo más intenso se realiza en las Comisiones, así lo comenta Sánchez Agesta (1989:10): *“los Parlamentos no mantienen grandes discusiones en sus Plenos, sino que trabajan mediante pequeños comités, que, por su propia naturaleza, rehúyen la publicidad. Esta deviene una mera fachada del sistema parlamentario, cuya eficacia se manifiesta en las reuniones no públicas de las Comisiones o en acuerdos de pasillos o en locales extraparlamentarios”*

De esta manera, todos los Parlamentos a través de sus representantes deben tratar todas las áreas de las que sus CCAA son competentes, y como se ha indicado en varias ocasiones anteriormente, en España todas las CCAA alcanzaron sus competencias en educación lo más tarde en el año 2000, por lo que todos los Parlamentos autonómicos deben contar con espacios y formas de introducir los debates sobre educación en sus quehaceres habituales, ya que ellos van dirigidos en última instancia a la sociedad.

Sin embargo, con respecto al campo de los contenidos que se analizan en los Parlamentos hay otros puntos de vista, y es que la visión global que se tiene de los políticos el de profesionales de la política, y este aspecto minimiza en cierto grado el valor del contenido de los debates relacionados con áreas concretas. En esta línea encontramos la referencia de Van Dijk (2001) *“los parlamentarios son, en general, políticos profesionales; su labor es definida, por lo normal, como política y como perteneciente al dominio de la política antes que al de la educación, al de la salud o al de los negocios... Los parlamentarios pueden hablar sobre educación, salud o negocios,*

¹¹² Los constitucionalistas trabajan en los procedimientos parlamentarios, pero no se centran en estudios sobre los temas que son objeto de esos procedimientos.

pero esa conversación no sería construida a partir de las marcas contextuales propias de los dominios de la Educación, la Salud o los Negocios”.

Los Parlamentos suelen comenzar su andadura al principio de sus legislaturas con las comparecencias de los consejeros para explicar su programa de gobierno. Asimismo una buena parte del control al gobierno se basa en las preguntas¹¹³ sobre las distintas áreas que se realizan en los Plenos, pero también hay debates con más intensidad y profundidad de contenido que se realizan a través de interpelaciones y posteriores propuestas de acción plasmadas en mociones que se dan en las Sesiones Plenarias. También en las sesiones plenarias pueden producirse debates a través de proposiciones no de ley que contemplan propuestas de acción al gobierno, leyes, etc. Otros debates se llevan a cabo en las **comisiones específicas**, como la de educación con la que lógicamente cuentan todos los Parlamentos al ser una de las áreas competenciales más amplias de los gobiernos autonómicos y en las que se celebran comparecencias sobre distintas temáticas relacionadas con la educación, incluyendo los presupuestos de la Consejería o Departamento correspondiente, pero también se aprueban o rechazan proposiciones no de ley, se tratan proyectos de ley, etc. En general, se trata de un trabajo más técnico y específico. Es decir, los Parlamentos tienen una parte competencial destinada a educación y como área competencial y como poder legislativo, pueden y deben tener una **clara y gran influencia** en la toma de decisiones educativas, es decir que teóricamente y en la práctica pueden redirigir una política educativa, introducir programas, asignar financiación o restarla, modificar presupuestos, o hacer mandatos específicos sobre cualquier tema concreto.

El estudio que hemos realizado se basa en la consulta de los Diarios de Sesiones de la última Legislatura, la VII en general, comprendida entre los años 2007, 2008-2011, de los distintos Parlamentos para encontrar las intervenciones referentes a los **objetivos europeos**, tanto en los Plenos como en las Comisiones de Educación.

El trabajo realizado se va a centrar en aquellos Parlamentos que cuentan con buscadores específicos, y no contando todos los Parlamentos con tal herramienta, se han seleccionado aquellos que sí la tienen, con el fin de analizar la presencia de los objetivos europeos y las intervenciones relativas a ellas.

Empezando por el **Parlamento de Andalucía**, sorprende no encontrar referencias a los objetivos europeos 2020, pero por otro lado sí hay numerosas alusiones al **problema del abandono escolar**, hasta 11 alusiones en distintos diarios de sesiones de Plenos o Comisiones, lo cual es claramente esperado al ser Andalucía una de las CCAA con mayor porcentaje de abandono escolar temprano.

De los Diarios de Sesiones se desprende que las apariciones de los objetivos europeos no forman parte específica de petición de acción al gobierno andaluz, sino que forman parte de discursos o debates generales educativos.

La Educación Infantil cambia esta tendencia porque además de haber sido objeto de referencia en 30 ocasiones, también lo ha sido como objetivo de debate, introducido

¹¹³ Aragón en el capítulo Constitución y Control de Poder. Introducción a una teoría Constitucional del Control introduce los medios de control parlamentarios y los objetivos de cada uno de ellos: preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación

en Comparecencia, en preguntas orales en las que se ha tratado fundamentalmente la previsión de ampliación de número de plazas en consonancia con los objetivos europeos y lógicamente aspectos organizativos que conlleva la planificación educativa.

Sin embargo, las 8 referencias encontradas a la Educación Superior vienen vinculadas al EESS¹¹⁴, analizando la implantación del Proceso de Bolonia en las universidades andaluzas pero en ningún caso relacionándolo con los objetivos europeos de incremento de titulados superiores y no exclusivamente universitarios.

A través del Diario de Sesiones de las **Cortes de Aragón** se constata como se introducen en cinco ocasiones a lo largo de la VII Legislatura (2007-2011) referencias a los objetivos europeos, dos de ellas específicas de educación, en relación con la LOE y el aprendizaje de lenguas extranjeras mediante una interpelación al respecto en mayo del 2010¹¹⁵, asimismo también se introducen en otra interpelación¹¹⁶ relacionados con los objetivos de la Cumbre de Lisboa, y con el fracaso escolar. La última iniciativa parlamentaria en sesión plenaria que contempla los citados objetivos trata la Educación Superior.

Con respecto al aprendizaje permanente, las Cortes de Aragón analizan el aprendizaje permanente, no sólo la del profesorado en tres comisiones de educación en comparecencias, sino también asociado al alumnado de FP del que se espera que ejerza con responsabilidad para seguir con su propio aprendizaje permanente¹¹⁷.

El **abandono escolar temprano** también parece ser motivo de preocupación en las Cortes de Aragón, que se llega a tratar en 5 interpelaciones asociadas a política general educativa, a la formación profesional y al fracaso escolar entre los años 2009 y 2011. Además el tema se trata también en dos ocasiones en la Comisión de Educación, referido a la toma de medidas como la gratuidad de libros para prevenirlo¹¹⁸.

Las Competencias básicas incrementan (por el número de referencias halladas al respecto) la dimensión de los objetivos europeos en las Cortes de Aragón. Llama la atención que en una de ellas se encuentre involucrada la Presidenta del Consejo Escolar¹¹⁹ de Aragón, quien interviene para aclarar cuestiones sobre los acuerdos entre Consejos Escolares relativos a las competencias básicas¹²⁰, el resto de las referencias encontradas se basan en alusiones a la LOE y en la necesidad de alcanzar las competencias en los distintos niveles educativos.

¹¹⁴ EESS acrónimo de Espacio Europeo de Educación Superior.

¹¹⁵ Fuente: Diario de sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 64. fascículo 2.º. 6 y 7 de mayo de 2010, p. 5819

¹¹⁶ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 58. fascículo 2.º. 11 y 12 de febrero de 2010, p. 5080

¹¹⁷ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 52. fascículo 2.º. 5 y 6 de noviembre de 2009, p.4452.

¹¹⁸ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, comisiones: serie A. número 125. 16 de septiembre 2009, p.2893.

¹¹⁹ Es inusual la presencia del Consejo Escolar Autonómico en el espacio Parlamentario, por no ser frecuente entre las distintas CCAA su comparecencia.

¹²⁰ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, Comisiones: Serie A. Número 153. 17 de febrero de 2010, p. 3499.

Además, las competencias básicas se tratan hasta en ocho ocasiones en sesiones plenarias, referidas a la convivencia escolar, en PL¹²¹, en preguntas orales sobre el porcentaje de alumnos repetidores, evaluación diagnóstico, educación musical y pruebas extraordinarias en el mes de junio, asimismo hay tres interpelaciones relativas al fracaso escolar, enseñanzas artísticas y musicales, y política general en materia educativa.

Sobre Educación Infantil hay 52 referencias en Pleno, pero intervenciones específicas sólo hay una PNL¹²² (con aspectos referidos al carácter educativo de este ciclo y una demanda de progresiva gratuidad en las plazas ofertadas¹²³), una pregunta oral, una interpelación y correspondiente moción¹²⁴ que se basa en la necesidad de crear un marco normativo para este ciclo educativo en Aragón. Además, también se realizan 17 intervenciones en Comisión, con una comparecencia específica¹²⁵, para explicar las líneas de intervención y planificación para este ciclo educativo en el gobierno de Aragón.

La Educación Superior aparece en las Cortes de Aragón en 41 debates en Pleno, con una interpelación específica¹²⁶ sobre planificación específica de la Educación Superior en Aragón referida a la implantación del EESS, el resto de las iniciativas debatidas son parecidas y se centran en el nivel universitario y en su financiación, pero lejos queda la Educación Superior referida a los objetivos europeos de aumento de titulados superiores. También se realizan 18 intervenciones en la Comisión de Educación, pero todas en la misma línea exclusiva de política y planificación universitaria.

En la **Junta General del Principado de Asturias** se producen 8 referencias a los objetivos europeos en la VII Legislatura (2007-2011) de las cuales 5 son en Pleno y 3 en Comisión, una de las referencias más importantes realizadas se produjo en el *Debate de orientación política general correspondiente al año legislativo 2008-2009*¹²⁷ en que el Presidente del Consejo de Gobierno introduce dentro de sus compromisos educativos los objetivos europeos para el 2010 y son asumidos como propios en lo referente a la reducción del fracaso escolar, al aumento del número de titulados de Bachillerato y FP, avances en un modelo de enseñanza personalizado y en idiomas y conocimientos tecnológicos. Por último, se hace especial referencia a la formación continuada y al concepto del Espacio Europeo de Aprendizaje Permanente para integrar en él, al menos, al 15 por ciento de la población adulta en edad laboral.

¹²¹ PL: Proposición de ley.

¹²² PNL: Proposición no de ley.

¹²³ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 53. fascículo 1. °. 19 y 20 de noviembre de 2009, p.4560.

¹²⁴ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 16. fascículo 1. °. 3 y 4 de abril de 2008, p.1111.

¹²⁵ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, comisiones: serie A. número 101. 18 de marzo de 2009, p. 2287

¹²⁶ Fuente: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 11. fascículo 2. °. 13 y 14 de diciembre de 2007, p.674.

¹²⁷ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias- VII Legislatura, Serie P - Número 45, 24 de septiembre de 2008, p.10.

También se plantean los objetivos europeos en la Comisión de Economía y Asuntos europeos¹²⁸, referentes a la formación del profesorado, el éxito escolar y la reducción del abandono escolar temprano. El principado de Asturias parece tener una orientación muy clara hacia la consecución de los objetivos europeos tal y como hemos visto por la intervención de su presidente, reforzada por la intervención del Consejero de Educación en Comisión de Educación¹²⁹ en comparecencia quien refuerza los objetivos europeos de formación del profesorado como necesarios para mejorar las competencias básicas, el aprendizaje de lenguas extranjeras, y la atención individualizada.

La formación permanente está plenamente presente en el Parlamento de Asturias fundamentalmente por sus referencias al PAP de la Unión Europea y por los datos de referencia europea de incremento de formación permanente para adultos de hasta el 15%¹³⁰, el resto de las intervenciones no son específicas o referenciadas a los objetivos europeos, sino que van ligadas a la formación de adultos que forma parte también del sistema educativo.

El **abandono escolar** acapara 16 Diarios de Sesiones, algunas referencias ya se han hecho anteriormente junto con las hechas a los objetivos europeos, sin embargo y a pesar de que en Asturias se cite y esté presente este problema en la agenda educativa, se plantean medidas ordinarias al llegar a tener una de las tasa de abandono más bajas de España, 14,9%¹³¹, y también se cita en otra ocasión la participación de esta Comunidad en los programas en colaboración con el Ministerio de Educación¹³². Es interesante analizar cómo el problema del abandono escolar temprano entra en sus raíces y orígenes haciéndose un análisis más concreto en una intervención por parte del Consejero de Educación, el Sr. Iglesias Riopedre: “...es un problema educativo en el sentido de que el abandono escolar previo, primero hay un fracaso escolar que hay que resolver, pero después estamos hablando de lo que entiende la Unión Europea por abandono escolar, es decir, los que tienen el ciclo de grado medio y no siguen estudiando porque una parte muy importante de alumnos que podrían seguir estudiando ciclos de grado medio no lo hace porque no hay plaza en el mercado laboral. Es un problema”¹³³. En la misma línea intervino el Consejero de Educación que le sucedió, Sr. Sastre Andrés, identificando el abandono escolar como un problema social y como una causa para la exclusión social¹³⁴. Es decir, que pese a que el Principado de Asturias no parece tener inicialmente un grave problema con respecto al abandono escolar prematuro o temprano, sí parece haberse

¹²⁸ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 3320 de noviembre de 2007, p.22.

¹²⁹ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 18, 9 de octubre de 2007, p.3

¹³⁰ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, 24 de septiembre de 2008, Serie P - Número 45, p.10.

¹³¹ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 18, 9 de octubre de 2007, p.3.

¹³² Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 33, 20 de noviembre de 2007, p.7

¹³³ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 123, 10 de diciembre de 2008, p.17.

¹³⁴ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 289, 19 de octubre de 2010, p. 9.

convertido en una prioridad para ese gobierno a lo largo de la Legislatura y en consonancia con los objetivos nacionales de reducción de la tasa existente.

Sobre las competencias básicas, los Diarios de Sesiones reflejan un discurso sobre su importancia, sobre consolidar las competencias profesionales docentes, incidiendo en una formación vinculada a la práctica reflexiva, a la adquisición por parte del alumnado de las competencias básicas, de innovación educativa o sobre la necesidad de la adquisición de las competencias básicas para proseguir con estudios en diferentes tipos y etapas educativas.

La Educación Infantil tiene una vez más un papel protagonista en el debate educativo de los distintos parlamentos, concretamente, aparece en 40 debates: en debates de presupuestos, incidencias y problemas, referencias al programa Educa3, necesidad de regularizar el ciclo 0-3 en Asturias con un Decreto o ley, sobre las cualificaciones y situación de los profesionales de este ciclo. Más concreta es una interpelación¹³⁵ sobre 0-3 años que viene a recoger las preocupaciones anteriores sobre un modelo de 0-3 años en Asturias. Esta línea también se trata en una Comparecencia en Comisión¹³⁶ en la que además también se analiza la red de educación infantil existente, las competencias compartidas con los ayuntamientos, etc.

Por último para acabar de analizar los objetivos europeos en la Junta General del Principado de Asturias, la Educación Superior aparece en 18 Diarios de Sesiones y siempre relacionada con el EESS y la adaptación al proceso de Bolonia.

El siguiente **Parlamento** analizado es el **Canario**, donde se han analizado las iniciativas parlamentarias presentadas por los diputados correspondientes a la VII Legislatura y sobre los distintos objetivos europeos, por tanto los datos extraídos son del Boletín Oficial y no de los Diarios de Sesiones.

El Parlamento de Canarias introduce el debate del **abandono escolar** en una comparecencia¹³⁷ en sesión plenaria en la que se trata el problema referido a Canarias y se piden explicaciones sobre su evolución. También se analiza el aprendizaje permanente o formación continua de trabajadores, sin embargo no llega a producirse ningún debate al respecto por caducidad de las iniciativas o por responder por escrito ante las iniciativas presentadas por los diputados. Además ninguna de ellas está relacionada concretamente con el sistema educativo sino que son iniciativas relacionadas con la formación continua de los trabajadores y por tanto estrechamente ligadas al área de economía.

Las competencias básicas sólo aparecen en una pregunta escrita sobre la disponibilidad horaria del profesorado para su preparación, cuya respuesta¹³⁸ se basa en la alusión al currículo general y al procedimiento para su elaboración en Canarias.

¹³⁵ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie P - Número 38, 5 de junio de 2008, p.15.

¹³⁶ Fuente: Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 276 de noviembre de 2007, p.3.

¹³⁷ Fuente: Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, VII Legislatura, Núm. 126 / 6 de octubre de 2010, p.66.

¹³⁸ Fuente: Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, VII Legislatura, Núm. 48, 14 de marzo de 2008, p.46.

La Educación Infantil 0-3 años vuelve a estar presente en este Parlamento, tanto en forma de solicitud de datos, tanto de número de centros como de plazas existentes, preguntas orales en Pleno sobre la situación administrativa de las escuelas infantiles creadas, preguntas escritas relacionadas con la previsión y planificación de la Consejería para este ciclo, presupuestos, etc. También hubo una solicitud de comparecencia específica que finalmente fue retirada.

De las 28 iniciativas presentadas en el Parlamento canario relacionadas con la Educación Superior, se pueden resumir diciendo que la gran mayoría se refieren al EESS y a asuntos específicos de algún título. También, se vislumbran situaciones concretas sobre alguna incidencia de funcionamiento de algún ciclo formativo de grado superior o de estudios superiores de música, pero no existen iniciativas parlamentarias relacionadas con el objetivo europeo de incremento de titulados en Educación Superior.

El **Parlamento de Cantabria** también debate con intensidad en torno a los objetivos europeos a lo largo de la VII Legislatura, es decir entre los años 2007 y 2011.

El parlamento cántabro concede importancia a los objetivos europeos asumiéndolos como propios en su ley educativa y por tanto como ley se analiza en el espacio parlamentario¹³⁹. También se hace una escasa referencia a ellos en el sentido de mejora del éxito escolar y de ampliar la tasa de matrícula en Educación Infantil 0-3.

El aprendizaje permanente o a lo largo de la vida es objeto de debate en escasas ocasiones, pero es uno de los objetivos de la Consejería de Educación, según se desprende de la Comparecencia para exposición de programa para la VII Legislatura: “*Apuesta por un aprendizaje a lo largo de la vida, en consonancia con los objetivos europeos para el 2.010, que ha marcado la Unión Europea*”¹⁴⁰, lógicamente al ser un objetivo del gobierno también aparecen referencias a ellos en los debates de presupuestos. En esta misma comparecencia también entra en juego la Educación Infantil 0-3 que es uno de los compromisos del gobierno de Cantabria para esa Legislatura en la ampliación de plazas, en su regulación normativa y en el establecimiento de colaboración formal con corporaciones locales para su funcionamiento. También se producen otros debates en torno a 0-3, pero son sobre el seguimiento de compromisos o presupuestos.

En esa misma comparecencia es también donde por casi única vez se hacen referencias a las competencias básicas, con la idea de reforzarlas y desarrollarlas. Además de esta referencia, sólo hemos hallado dos más relacionadas con la población adulta y la necesidad de dotar a esta población con competencias básicas que permitan avanzar en el mundo laboral.

El **abandono escolar temprano** es tema de debate en 56 ocasiones, tanto en los debates de presupuestos, como en otros debates, pero no se aborda específicamente, sino que se plantea como un problema más entre otros que debe ser afrontado.

¹³⁹ Así lo encontramos en el Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, VII Legislatura, núm. 52 – A, 15 de diciembre de 2008, p. 1442.

¹⁴⁰ Esta cita se encuentra en: Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, VII Legislatura, núm. 22 – B, 3 de octubre de 2007, pp. 181-182.

La Educación Superior como en otros Parlamentos tiene escasa repercusión salvo cuando es asociada al EESS y es en esta línea en la que aparece tan sólo dos veces.

Las Cortes de Castilla y León en la VII Legislatura, 2007-2011, introducen hasta 18 intervenciones con referencia a los objetivos europeos, dos en Pleno y 16 en Comisión, pero sólo hay una referencia¹⁴¹ en materia educativa relacionada con la Formación Profesional y la conveniencia de aumentar el número de titulados en FP y por tanto la necesidad de realizar una difusión adecuada para ello.

El aprendizaje permanente tiene una gran presencia en el debate parlamentario de Castilla y León, con apariciones en 33 Diarios de Sesiones, ligado a la formación profesional, a la estrategia europea, a la formación del profesorado en lenguas extranjeras, a la formación de adultos, a las nuevas tecnologías, a la empleabilidad dentro del Proceso de Copenhague 2010¹⁴², a la adquisición de competencias entre adultos para adaptarse a la vida laboral, es decir que hay reiteradas intervenciones que relacionan el PAP con las necesidades de los trabajadores y el acceso a nuevas cualificaciones. Estos hechos explican que el debate del aprendizaje permanente esté presente tanto en las Comisiones de Educación, como Economía y Asuntos Europeos fundamentalmente, además de la de Hacienda en la que se tratan los presupuestos de la Comunidad.

El **abandono escolar** también ocupa un lugar destacado en el debate de las Cortes de Castilla y León, 9 son los Diarios de Sesiones en que aparece este tema en Pleno y otras 14 en Comisión. El abandono escolar aparece relacionado con medidas específicas para combatirlo como mediante la extensión de los PCPI¹⁴³ y el fomento de la FP de grado medio y superior¹⁴⁴, y de la FP a distancia, también se analiza al tratar de mejorar las opciones del alumnado de la zona rural para que continúen sus estudios, se analiza también la situación en la Comunidad Autónoma, y como es esperable aparece en todos los debates de presupuestos de la Legislatura, en los debates de la sección de Educación.

Las competencias básicas también son introducidas en Castilla y León, 3 en sesiones plenarias, en las que se asocian a las evaluaciones diagnóstico, y a los programas de Éxito Educativo¹⁴⁵ para reforzar las competencias básicas. Las intervenciones con respecto a las competencias básicas en las comisiones se asocian a su adquisición entre adultos, como parte del currículo, asociadas a la competencia en el manejo de las TIC, en lenguas extranjeras, en la interculturalidad, pero también aparecen en los debates de presupuestos, y asociadas a la FP. Es decir, que las competencias

¹⁴¹ La referencia se encuentra en: Diario de Sesiones (Comisión) Cortes de Castilla y León, VII Legislatura, N.º 321 _ 14 de abril de 2009, p. 6223.

¹⁴² El Proceso de Copenhague, lanzado en 2002, tiene por objeto mejorar los resultados, la calidad y el atractivo de la educación y formación profesionales por medio de una mejor cooperación a escala europea. El Proceso está basado en prioridades mutuamente acordadas que se revisan cada dos años.

¹⁴³ PCPI: Programa de Cualificación Profesional Inicial.

¹⁴⁴ Esta referencia se halla en: Diario de Sesiones (Comisión) Cortes de Castilla y León, VII Legislatura, N.º 321 _ 14 de abril de 2009 *Cortes de Castilla y León*, p. 6227.

¹⁴⁵ Éxito Educativo, es un programa de la Junta de Castilla y León cofinanciado por el MEC que pretende la reducción del fracaso escolar mediante refuerzos educativo en las áreas de lengua y matemáticas en horario extraescolar orientado fundamentalmente a alumnos de 1º y 4º de ESO.

básicas parecen tener más acepciones que las habituales que son el cálculo y la comprensión lectora y expresión escrita y que se dan en otros Parlamentos.

Uno de los temas educativos más tratados en las Cortes de Castilla y León es la Educación Infantil con un total de 103 Diarios de Sesiones que contienen la referencia a la Educación Infantil, lo que demuestra que ha sido uno de los temas de importancia educativa en esa Legislatura. De las 103 referencias, hay muchas iniciativas específicas, como interpelaciones¹⁴⁶ en Pleno y mociones¹⁴⁷ derivadas de las interpelaciones, que versan sobre la dualidad entre la red asistencial y educativa existente en la Comunidad, la diversidad de programas que atienden a la infancia, deficiencias del Decreto que lo regula en Castilla y León, transferencias a las corporaciones locales de las escuelas infantiles de titularidad autonómica, traspaso administrativo y de gestión de la Consejería de Familia a la de Educación, problemas de financiación a las entidades locales, detección temprana de necesidades de apoyo, etc.

También se han realizado varias preguntas de control al gobierno, fundamentalmente sobre financiación y sobre la diferencia de igualdad de oportunidades entre los distintos programas que atienden 0-3 años, y entre el ámbito rural y urbano en Castilla y León.

La Educación Superior aparece en numerosos Diarios de Sesiones, referenciada al EESS y a distintas circunstancias universitarias relativas a los Campus, titulaciones, modificación de la Ley de Universidades de Castilla y León, etc., pero sin referencias concretas al incremento de titulados superiores.

El **Parlament de Catalunya**, pese a tener buscador, éste hace las búsquedas en catalán, lo que dificulta la investigación. Los datos encontrados de esta manera son significativos; no hay resultados ni coincidencias con objetivos europeos, ni aprendizaje permanente, ni abandono escolar, ni competencias básicas, ni Educación Superior. Lo que sí produce resultados una vez más es la Educación Infantil 0-3 años, sobre la que se producen debates en Pleno referentes a la falta de plazas para este ciclo educativo, y la poca importancia que se le presta al no ser un ciclo obligatorio, pero sí fundamental para garantizar igualdad de oportunidades y proporcionar cohesión social, por lo que se demanda un mapa territorial para dar respuesta a estas necesidades, siendo estos aspectos ya tratados en el año 2000¹⁴⁸.

La **Asamblea de Extremadura** introduce los objetivos europeos en dos ocasiones, en Pleno¹⁴⁹, asumiendo los objetivos europeos, consensuados con la Administración y comunidad educativa, y la otra ocasión es en Comisión, aunque no se refieren al área de educación.

¹⁴⁶ Una de ellas, la primera, se halla en Diario de Sesiones (Pleno) Cortes de Castilla y León, VII Legislatura, N.º 46 _ 9 de diciembre de 2008, *Cortes de Castilla y León*, p.1888.

¹⁴⁷ El debate de la moción derivada de la interpelación se encuentra en: Diario de Sesiones (Pleno) Cortes de Castilla y León, VII Legislatura, – N.º 51 – 5 de febrero de 2009, *Cortes de Castilla y León*, p.2128-2132

¹⁴⁸ Según encontramos en Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, IX Legislatura, 28 de juny de 2000, Sèrie P - Núm. 24, p.9.

¹⁴⁹ La reproducción del Pleno se encuentra en: Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 12, Sesión Plenaria nº 10 , 13 de diciembre de 2007 , p.324

El aprendizaje permanente aparece mencionado en 17 Diarios de Comisiones, sin embargo con contenido real, sólo se encuentra en contadas ocasiones, referido a su acercamiento a los ciudadanos en zonas urbanas y rurales en Extremadura¹⁵⁰, y también aparece asociado a los centros integrados de FP que ofrecen aprendizaje permanente. Con respecto a las intervenciones hechas en Pleno, hay una en el debate de presupuestos, sobre la necesidad de tener una sociedad impregnada de la cultura del aprendizaje permanente necesario para convertirse en un motor económico y regional.

El **abandono escolar temprano** aparece en tres comisiones, primero mencionando las cifras de Extremadura, y en el resto de las ocasiones se plantea como un problema serio por parte de la oposición del PP al gobierno de Extremadura. Las intervenciones que se producen en las sesiones plenarias son bastante parecidas en temática, se repite la tasa de abandono en Extremadura y se considera uno de los problemas educativos más serios, por lo que se demandan continuamente medidas de acción para su reducción, y al mismo tiempo se profundiza a lo largo de los diferentes debates en las raíces y explicaciones del problema.

Se realiza una propuesta interesante en sesión plenaria¹⁵¹ a propuesta de la oposición, la de crear un grupo de trabajo, con participación de los grupos parlamentarios con representación en la Asamblea de Extremadura, miembros de la comunidad educativa y expertos en educación, para que analice las causas de la alta tasa de abandono escolar prematuro en esa región y estudie las medidas para reducirla hasta el objetivo establecido por la UE. Esta no es la única referencia para aportar soluciones al problema del abandono, la propia Consejería de Educación asocia una posible solución al desarrollo de los PCPI, tal y como se ha visto en otras CCAA.

Las competencias básicas aparecen en 13 Diarios de Sesiones de sesiones Plenarias, referidas a su nivel en las Evaluaciones Diagnóstico y demanda de participación de Extremadura en las pruebas PISA, también hay referencias sobre competencias básicas, laborales, ciudadanas y empresariales dentro del sistema educativo formal y no formal, necesidad de su mejora en educación primaria y secundaria. En general lo que se vislumbra de los debates parlamentarios en torno a ellas es la discrepancia entre el gobierno y la oposición del PP sobre los niveles de los alumnos extremeños para alcanzar las competencias básicas de los distintos currículos de primaria y secundaria.

Los debates mantenidos en las comisiones en que aparecen las competencias básicas se centran en los mismos temas que en los Plenos, fundamentalmente en torno a las evaluaciones externas centradas en las competencias y la crítica del PP del pobre resultado de los alumnos extremeños, sin embargo también aparecen ligadas a la formación de adultos como una necesidad su adquisición para erradicar el

¹⁵⁰ Fuente: Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 186, Comisión de Educación, 16 de febrero de 2009, p.2976.

¹⁵¹ Esta intervención se halla en Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 67, Sesión Plenaria nº 58, 8 de abril de 2010, p.3187.

analfabetismo¹⁵². Finalmente, el mayor desarrollo que se hace en la Asamblea de Extremadura de las competencias básicas se produce en la comparecencia¹⁵³ de la Consejera de Educación para exponer las líneas de actuación de la Consejería para la Legislatura, donde se hace un análisis de las iniciativas y medidas previstas para que todos los alumnos extremeños alcancen las competencias básicas.

La Educación Infantil también aparece en la Asamblea de Extremadura, de una manera especial en una interpelación¹⁵⁴ presentada por el PP con el objetivo de regular este tramo educativo, de ampliar las plazas públicas, realizar el traspaso a la Consejería de Educación¹⁵⁵, hacer un mayor control sobre la oferta, analizar la dualidad del carácter asistencial/educativo¹⁵⁶ y de resolver algunas dudas sobre el papel de los ayuntamientos en la construcción y gestión de escuelas infantiles. Si bien es cierto que la Educación Infantil aparece en 100 Diarios de Sesiones, las alusiones al primer ciclo, a 0-3 años o a Escuelas Infantiles, se reducen a 11.

Es interesante que se introduzca una comparecencia para informar sobre la adecuación de las tasas de titulados de formación profesional a las del resto del Estado y de la Unión Europea¹⁵⁷ y también otra específica en la que se hace referencia no sólo a los objetivos europeos sino concretamente a la necesidad de incremento de titulados universitarios y de titulados de FP¹⁵⁸. Ambas cuestiones relacionadas con el objetivo europeo de aumentar el número de titulados superiores, que en la Asamblea de Extremadura sí se contempla. Las apariciones en el Diario de Sesiones de la Educación Superior es de 41 veces, entre Plenos y Comisiones. Como en otros Parlamentos la Educación Superior aparece vinculada al EESS en la mayor parte de los casos, pero también a la mayor facilidad para obtener un puesto de trabajo, aspecto que se reconoce en Extremadura como fundamental para orientar la política educativa¹⁵⁹.

El **Parlamento de Galicia** cuenta con un buscador impreciso, no ofrece búsquedas específicas sino generales de términos sueltos, por lo que los resultados que se pueden ofrecer son menos fiables que los de otras CCAA. El método de búsqueda ha sido realizado a través de la traducción de los términos de búsqueda al gallego y los

¹⁵² El debate aparece en Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII legislatura, 186-C, 16 de Febrero de 2009, p.2974.

¹⁵³ La referencia de esta comparecencia está en Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 32, Comisión de Educación, 8 de octubre de 2007, pp.209-211.

¹⁵⁴ Fuente: Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 19, Sesión Plenaria nº 16, 24 de abril de 2008, p.694.

¹⁵⁵ El traspaso a la Consejería de Educación de las competencias en educación infantil 0-3 años es una petición reiterada en distintos parlamentos, (Castilla y León o Extremadura, por ejemplo), por pertenecer orgánicamente a la Consejería de Familia o Igualdad de oportunidades

¹⁵⁶ La dualidad de concepto asistencial o educativo existe en diversas CCAA donde se ofertan ambos modelos, el asistencial orientado más a la conciliación, al juego y guarda del niño o niña y el educativo, es el concebido en la LOE y como su nombre indica requiere un carácter educativo, currículo, proyecto educativo, y profesionales educativos, entre otras cuestiones.

¹⁵⁷ Fuente: Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, Número 406-C, Comisión de Educación, 18 de noviembre de 2010, p.6937.

¹⁵⁸ Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 81, Sesión Plenaria nº 70 • 11 de noviembre de 2010, p.4004.

¹⁵⁹ Esta referencia se encuentra en: Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 86, Sesión Plenaria nº 74, 28 de diciembre de 2010, p.4322.

resultados encontrados han sido de los diarios de sesiones en el propio buscador google dentro de su web.

A pesar de ello, y de no poder ofrecer todos los datos esperados, sí que se ha realizado una búsqueda sobre la que se han llegado a las siguientes conclusiones no numéricas. Los objetivos europeos 2020 aparecen de manera tímida pero no específicamente ligados a la educación, sino como una conveniencia para que Galicia converja con los objetivos de la UE 2020 a nivel general y asociados a la necesidad de modernizar Galicia para tal fin. También hay una referencia¹⁶⁰ al documento del MEC con los objetivos para una década que establece los programas de cooperación territorial. El aprendizaje permanente aparece en una pregunta oral asociado a la formación de adultos a lo largo de toda la vida. El **abandono escolar temprano** aparece asociado al fracaso escolar y al objetivo de su reducción para converger con Europa¹⁶¹, también se refleja la tasa de abandono en relación con el resto de España.

Las competencias básicas aparecen en numerosas intervenciones en los Diarios de Sesiones, fundamentalmente los registros en que aparecen se sitúan en torno a las competencias básicas de los profesores, y a la necesidad de programas de refuerzo.

La Educación Infantil 0-3 años cuenta con 19 apariciones en los Diarios de Sesiones y también está presente en el Parlamento gallego en una reivindicación ya vista en otros, como es la transferencia de su competencia a la Consejería de Educación, y la planificación de oferta de plazas para este ciclo por parte de la Consejería competente.

Finalmente la Educación Superior aparece vinculada al EESS, a los problemas de financiación universitaria y a cuestiones generales relacionadas con la Universidad.

En el **Parlamento de la Rioja** el buscador del Diario de Sesiones muestra 55 entradas para los objetivos europeos, sin embargo una vez consultados todos ellos, sólo se encuentra una referencia específica, a la convergencia con la UE en la reducción al 15% en el año 2010 de la **tasa de abandono escolar**. Algo semejante sucede con el aprendizaje permanente¹⁶² que sólo aparece una vez de manera real ligado al alumnado de ciclos superiores y a su movilidad dentro del PAP.

El **abandono escolar temprano** parece tener más protagonismo en el Parlamento de la Rioja debido a su alta tasa, por lo que se presenta por parte del PSOE una PNL¹⁶³ relativa a la elaboración de un Plan Integral de Acción contra el Abandono Escolar Temprano, dotándolo de los medios humanos y materiales necesarios; en este debate se asocia el abandono escolar temprano a uno de los problemas más importantes educativos de La Rioja. También aparece en distintos debates de presupuestos y en pregunta oral referida a la responsabilidad del gobierno de La Rioja en el elevado índice de abandono.

¹⁶⁰ Esta referencia se halla en Diario de Sesións do Parlamento de Galicia, VIII lexislatura, Número 303, 1 de setembro de 2010, p. 83997.

¹⁶¹ Esta intervención se halla en Diario de Sesións do Parlamento de Galicia, VIII lexislatura, Número 142,7 de outubro de 2008, p.8.

¹⁶² Fuente: Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 19, 16 de junio de 2008, p.734.

¹⁶³ El debate de la PNL se encuentra en: Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 68, 25 de febrero de 2011, p.2976.

Las competencias básicas¹⁶⁴ aparecen en una ocasión en el contexto de las evaluaciones externas en 4º de primaria y en PISA, pruebas en las que participa la Comunidad de La Rioja.

Sobre Educación Infantil 0-3 también hay varios debates en el Parlamento de La Rioja, sobre previsión de apertura de nuevos centros y por tanto sobre la necesidad de oferta de más plazas¹⁶⁵, pero tal y como sucede en otros parlamentos se introduce la preocupación por la financiación de las escuelas infantiles y la delegación de la gestión a los ayuntamientos¹⁶⁶.

Finalmente, la Educación Superior aparece en 10 Diarios de Sesiones y siempre vinculado al EESS, salvo en la ocasión mencionada anteriormente sobre alumnos de FP de grado superior y la demanda hecha para que puedan beneficiarse de becas Erasmus de movilidad europea.

En la **Asamblea de Madrid** entre los años 2007 y 2011 se citan en 5 ocasiones los objetivos europeos, pero sólo dos veces en relación con la educación, concretamente referidos al objetivo de reducción de la tasa de abandono escolar prematuro, y al objetivo deseable de alcanzar la cifra de la formación de adultos en un 12,5%¹⁶⁷.

El aprendizaje permanente aparece en 10 Diarios de Sesiones en distintos contextos, entre ellos se encuentra el potenciar centros TIC que permitan a colectivos más desfavorecidos el acceso a la formación permanente¹⁶⁸, también aparece en los debates de presupuestos en los que se menciona la intención por parte del Gobierno de Madrid de refuerzo de programas destinados al aprendizaje permanente que aparece más detallado en otro Debate¹⁶⁹ centrado en el trabajo de desarrollo de los currículos de adultos, y también sobre el régimen del ROC¹⁷⁰ de los centros de adultos, en la consolidación de la oferta educativa de enseñanzas de educación básica para personas adultas tanto en la modalidad presencial como en la modalidad a distancia, y en el impulso y el desarrollo de las nuevas tecnologías que están teniendo los centros en cuanto a la información y a la educación.

El aprendizaje permanente parece ser una de las áreas de importancia educativas en la Comunidad de Madrid, donde también se vincula con las políticas de juventud, empleo, inclusión social e investigación. El aprendizaje permanente también aparece en una moción¹⁷¹ asociado a la necesidad de dar una salida educativa a los jóvenes que han

¹⁶⁴ Esta referencia se halla en Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 29,5 de febrero de 2009, p.1112.

¹⁶⁵ Este debate concreto lo hallamos en Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 35,24 de abril de 2009, p.1372.

¹⁶⁶ La transcripción de este debate se encuentra en Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 65, 16 de diciembre de 2010, Página 2823.

¹⁶⁷ Fuente: Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, Nº 462 / 22 de abril de 2009, p.13124.

¹⁶⁸ Esta referencia se halla en Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, Nº 74 / 6 de noviembre de 2007, p.1743.

¹⁶⁹ Este debate concreto lo hallamos en Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, Nº 140 / 13 de febrero de 2008 p. 3829.

¹⁷⁰ ROC: Reglamento orgánico de centros.

¹⁷¹ Encontramos esta moción en Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, Nº 574 / 19 de noviembre de 2009, p.16510.

abandonado el sistema educativo sin titulación y a los que requieren seguir cualificándose, es decir relacionado a la población adulta.

El **abandono escolar temprano** aparece en 16 ocasiones aunque sus referencias son mayores al eliminar el término temprano, llegando a aparecer en 46 Diarios de Sesiones. Es importante el hecho de que el abandono escolar temprano se plantee como tema central en una interpelación¹⁷² asociada al planteamiento del informe de progreso hacia la consecución de los objetivos de Lisboa en educación y formación de la Comisión Europea 2008, en el que se muestran una serie de factores que inciden en el abandono escolar temprano, como las características individuales de la persona: dificultades de aprendizaje, problemas de salud, escaso conocimiento de la lengua de instrucción, baja auto-estima, etc., así como otros factores relacionados con las familias y el entorno socioeconómico y cultural, es decir, que se realiza un planteamiento documentado sobre este objetivo. Esta interpelación se materializó en una moción¹⁷³ relativa a este mismo tema en el que se plantea un paquete de medidas para su prevención. El abandono escolar también aparece en comisiones de economía asociado *“a un mercado de trabajo que busca la utilización intensiva y no cualificada de mano de obra”* (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, 4 de mayo de 2009:13361.)

Es decir, que el tratamiento que se hace de él es profundo y no sólo se basa en reconocerlo como problema y de dar datos sobre su tasa, o sobre financiación sino que se analiza en un contexto europeo y relacionado con el informe que analiza sus causas.

Las competencias básicas vuelven a aparecer también a la Comunidad de Madrid ligadas a las pruebas de evaluación. En la Comunidad de Madrid se realizan pruebas específicas de esa Comunidad y según la oposición (PSOE) difieren de los currículos de la LOE. También aparecen relacionadas a la Unión Europea con la recomendación de *“usar las competencias básicas, para que cada persona, cuando cierra su ciclo formativo, pueda empezar a aprender sola, para que pueda seguir formándose de forma continua”* (Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, 4 de noviembre de 2009: 15931) y lógicamente aparecen vinculadas como en otros Parlamentos a la necesidad de adquirir competencias básicas para seguir avanzando en la vida.

La Educación Infantil también aparece en muchas ocasiones en la Asamblea de Madrid pero al igual que en otros parlamentos hay numerosas denominaciones, escuelas infantiles, Educación Infantil primer ciclo, Educación Infantil 0-3 o guarderías, por lo que la búsqueda en los Diarios de Sesiones se hace complicada. Hay 160 entradas referentes a la Educación Infantil, pero cabe recordar que ésta también incluye el segundo ciclo, y que aparece también en la denominación de los CEIP¹⁷⁴. En general, el debate principal sobre este tema se centra en la demanda de incremento de plazas para atender a la demanda existente y no dejar a un número importante de niños sin plaza

¹⁷² El debate de esta interpelación se encuentra en: Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, Nº 448/ 2 de abril de 2009, p.12730.

¹⁷³ Fuente: Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, Nº 455 / 16 de abril de 2009, p.12976.

¹⁷⁴ CEIP: Centro de Educación Infantil y Primaria.

pública, cifrados en 30.000¹⁷⁵, una temática reiterada en otros parlamentos en la línea del objetivo europeo de la necesidad de aumentar plazas de escolarización en los niveles no obligatorios.

Finalmente la Educación Superior aparece en 33 Diarios de Sesiones de la Comunidad de Madrid, en los que se reconoce la importancia de la Educación Superior para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como también aparece asociada al EESS, y a la FP, en este último caso se requiere más atención y más financiación.

La **Asamblea Regional de Murcia** cuenta con dos tipos de buscador, uno de sumarios y otro avanzado que proporciona datos de todas las legislaturas y de todas las entradas sobre las que se realiza la búsqueda. La búsqueda de sumarios realizada no dio resultados de interés al no hallarse ninguna alusión a los objetivos europeos 2020, como tampoco se encuentran a través de una búsqueda más avanzada.

El aprendizaje permanente o a lo largo de toda la vida, aparece en pocas ocasiones, ninguna en los sumarios, pero sí a través de la búsqueda avanzada, con 3 referencias concretas al aprendizaje a lo largo de la vida y a la formación permanente asociada a la del profesorado en una veintena de ocasiones.

El aprendizaje permanente aparece ligado a la formación continua dentro de la FP y a la necesidad creciente de poder conciliar el aprendizaje permanente, absolutamente necesario, con la vida laboral y familiar¹⁷⁶, y hasta en 56 ocasiones aparece vinculada a la formación de adultos y a las necesidades que ésta requiere.

El **abandono escolar temprano** aparece en 26 ocasiones en la Asamblea Regional de Murcia, ninguna de ellas en sumarios. En las intervenciones parlamentarias se discuten medidas para su reducción, como dar la posibilidad al alumnado que quiera cursar enseñanzas post-obligatorias el que puedan hacerlo, por ejemplo con medios para poder utilizar transporte escolar¹⁷⁷, en otras ocasiones se plantea como el primer problema educativo de la Comunidad por parte de la oposición (PSOE) y como medida interesante se crea la Mesa Regional del Absentismo y Abandono Escolar¹⁷⁸. A lo largo de los demás debates, como es de esperar¹⁷⁹, se introduce el problema del abandono escolar temprano ligado a sus causas como ya se ha visto en otras CCAA, y se utilizan los malos datos de la Región de Murcia para exigir al gobierno que tome más medidas. Es también interesante el vínculo que se establece desde la oposición entre el modelo económico de la Región de Murcia con puestos de trabajo creados en precario, condicionados por el modelo de crecimiento especulativo, sin una apuesta por la formación cualificada para el empleo ni por la innovación tecnológica¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Fuente: Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 38 / 19 de septiembre de 2007, p. 589.

¹⁷⁶ Esta relación la encontramos en Diario de Sesiones Asamblea Regional de Murcia – Pleno, VII Legislatura / N.º 74 / 12 de mayo de 2010, p. 3033.

¹⁷⁷ Esta debate se encuentra transcrito en Diario de Sesiones Asamblea Regional de Murcia - Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, VII Legislatura / N.º 16 / 11 de diciembre de 2007, p. 457.

¹⁷⁸ Esta medida se recoge en el Diario de Sesiones Asamblea Regional de Murcia - Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, VII Legislatura / N.º 59 / 18 de noviembre de 2010, p. 1509.

¹⁷⁹ En Murcia hay una de las tasas de abandono más altas de España, ha estado rozando el 40%.

¹⁸⁰ Estos argumentos se encuentran reproducidos en el debate transcrito en el Diario de Sesiones Asamblea Regional de Murcia, Pleno, VII Legislatura / N.º 49 / 13 de mayo de 2009, p. 1943.

Las competencias básicas apenas se desarrollan en la Asamblea Regional de Murcia y no aparecen ni en los sumarios, ni tampoco se mencionan relacionadas con el campo educativo en los Diarios de Sesiones, es decir, que no hay debates específicos sobre ellas.

La Educación Infantil 0-3 tiene bastante protagonismo en este parlamento, a pesar de no contar con iniciativas específicas. Surge con la demanda compartida con otros Parlamentos de ampliar plazas, y construir escuelas específicas con un equilibrio territorial y con una tendencia general de plazas públicas y no privadas o concertadas. Es decir que las referencias a la Educación Infantil se centran más en la demanda de plazas y su distribución territorial que en problemas de funcionamiento o de normativa como sucede en otras CCAA.

Por último, la Educación Superior aparece en 56 ocasiones a lo largo de todas las legislaturas, pero no hay ninguna intervención o iniciativa parlamentaria específica, sino que forma parte de otros debates. Como en el resto de los Parlamentos la Educación Superior está vinculada temáticamente al EESS, a la adaptación a Bolonia, a cuestiones de financiación y en general a asuntos relacionados con la investigación y la universidad.

El **Parlamento de Navarra** analizado en la VII Legislatura (2007-2011) introduce en 4 ocasiones los objetivos europeos, relacionados en una ocasión¹⁸¹ con el Tratado de Lisboa y la tasa de empleo cuyo objetivo es el 70%; el resto de las alusiones están vinculadas a la necesidad de modernización de la administración y a la I+D+I.

El aprendizaje permanente surge enmarcado en la enseñanza de adultos y se considera no sólo como una segunda oportunidad, sino que se pretende alcanzar el objetivo de la integración social, así como formar en nuevas competencias, entre otras la digital para “*aprender a aprender*” según se cita en (Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, 4 de octubre de 2007:9).

En otra ocasión, el aprendizaje permanente y la formación se consideran “*imprescindibles no solo como herramienta para el acceso al empleo sino también para poder permanecer en él*” (Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, 27 de septiembre de 2007:13), es decir asociado al empleo. También el aprendizaje aparece como a lo largo de la vida en dos ocasiones más, vinculado a la FP y al EESS.

El **abandono escolar** surge en cuatro ocasiones en el Parlamento de Navarra, y es interesante el planteamiento que se hace de él, porque surge en una comisión de educación centrada en el Pacto de Educación propuesto a nivel nacional. En este debate surge el abandono escolar en varios momentos, unido a medidas como la de facilitar una organización y horario compatibles con el trabajo y la actividad laboral, o prevenir el abandono escolar entre las familias desfavorecidas¹⁸². En otro Diario de Sesiones encontramos la comparecencia del Defensor del Pueblo de Navarra para presentar el Informe especial sobre la integración de los escolares inmigrantes en la Enseñanza

¹⁸¹ Nos referimos al Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Innovación, Empresa y Empleo, VII Legislatura, Núm. 16 / 13 de mayo de 2009, p.7.

¹⁸² La referencia a este debate se encuentra en: Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Educación, VII Legislatura, Núm. 37 / 26 de marzo de 2010, p.6.

Secundaria Obligatoria y en esta ocasión se sugiere a la administración de Navarra que *“elabore un plan para prevenir y combatir el abandono escolar en el que se analicen las causas del abandono, se adopten medidas para su erradicación y se detalle el protocolo de actuación de cada uno de los agentes que han de intervenir para corregir la situación y lograr su necesaria coordinación”* (Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, 23 de febrero de 2011:6).

Las últimas intervenciones se basan en la tasa baja de abandono escolar existente en Navarra y los altos porcentajes de alumnos que titulan en bachillerato.

Las competencias básicas surgen en el debate parlamentario en seis ocasiones, vinculadas a enfoques y planteamientos de aprendizaje más colaborativos y constructivos, o asociadas a la necesidad de formación del profesorado al respecto¹⁸³. En otra ocasión se asocian a las evaluaciones y a la *“necesidad de garantizar un sistema de atención educativa preventiva y temprana mediante la puesta en marcha de programas de apoyo intensivo para quienes no alcancen las competencias básicas imprescindibles en las evaluaciones diagnósticas censales”* (Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, 26 de marzo de 2010:5). En este mismo Diario de Sesiones las competencias básicas se relacionan con las competencias europeas de aprendizaje de dos lenguas extranjeras, la adquisición de las cualidades emprendedoras y, finalmente, con un programa de detección de talento, habilidades o capacidades especiales.

La Educación Infantil surge en 27 ocasiones en el Parlamento de Navarra para analizar los criterios para la construcción de nuevas escuelas, criterios de admisión en las Escuelas Infantiles, demanda de más plazas, o el sistema de oposición para cubrir las plazas de educador en estos centros. Por último, es interesante la proposición de ley que se hace en este Parlamento para regular el primer ciclo de infantil en Navarra y que demanda fundamentalmente el que orgánicamente este ciclo dependa de la Consejería de Educación, y un incremento en el número de plazas ofertadas¹⁸⁴.

Finalmente la Educación Superior se encuentra en 15 Diarios de Sesiones, como en otras ocasiones, vinculada al EESS y a la adaptación de las universidades al proceso de Bolonia.

El **Parlamento Vasco** permite un sistema de búsqueda en los Diarios de Sesiones de intervenciones en Pleno y Comisiones que hemos realizado entre las fechas de junio del 2007 y julio del 2011 por tener unas referencias temporales compartidas entre todos los parlamentos analizados. Una vez finalizada la búsqueda, encontramos que introduce en dos ocasiones en Pleno los objetivos europeos referidos a la tasa de matrícula de Educación Infantil prevista según Europa, y otra referencia al cambio climático. Tres son las ocasiones en que se mencionan los objetivos europeos en comisión, y la más cercana es la ya utilizada en otros Parlamentos de alcanzar la cifra de empleo del 70% según el objetivo marcado en la Cumbre de Lisboa.

¹⁸³Según consultamos en el Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Educación, VII Legislatura, Núm. 17 / 21 de octubre de 2008, p.7.

¹⁸⁴ Fuente: Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, VII Legislatura, Núm. 31 Sesión núm. 20 / 25 de septiembre de 2008, p.15.

El aprendizaje permanente cuenta con 4 alusiones en Pleno, de las cuales la mayoría se refieren a la FP y a las cualificaciones profesionales, fundamentalmente porque hay un proyecto de ley que relaciona la FP con el aprendizaje permanente, y que aunque se menciona en sesión Plenaria aparece con mayor detenimiento en una comisión¹⁸⁵.

El **abandono escolar temprano** tiene pocas referencias en los Diarios de Sesiones de Plenos, tan sólo dos ocasiones, una en que se plantea el abandono escolar como uno de los problemas más importantes del sistema educativo y otra ocasión en que se enmarca dentro de los objetivos de la Unión Europea en materia educativa¹⁸⁶. Este problema sólo se trata una vez en Comisión en la que se da una definición¹⁸⁷ de lo que se entiende por abandono escolar y de la tasa existente en Euskadi¹⁸⁸ y el objetivo europeo de alcanzar la cifra del 10%.

Las competencias básicas se tratan en dos ocasiones en Pleno, en una¹⁸⁹ de ellas se relacionan con los objetivos europeos y se analiza cada uno de ellos con su situación en Euskadi, concretamente las competencias básicas son analizadas en función de los resultados obtenidos en el Informe PISA. Las competencias básicas aparecen definidas en comisión, según las referencias que existen en la LOE y que se diferencian de los contenidos curriculares. Finalmente, en otra comisión se considera fundamental el apoyo al profesorado facilitando materiales para que puedan trabajar adecuadamente el enfoque de las competencias básicas.

La Educación Infantil aparece también en el Parlamento Vasco, con alusiones al modelo a seguir, aunque en este caso no se plantea si modelo educativo o asistencial¹⁹⁰, sino un modelo lingüístico¹⁹¹, también aparecen cuestiones relativas a su financiación y a las entidades locales para su mantenimiento. Los debates en Pleno son muy generales, y se toca superficialmente la necesidad de regular este ciclo mediante un Decreto. Igualmente, hay alguna intervención e iniciativa más concreta relativa a las previsiones de plazas, también y relacionado con la Educación Infantil se debate una PNL para dotar de guardería en los lugares de trabajo con el fin de conciliar la vida laboral y familiar, y como en el resto de los Parlamentos, se debate también sobre la financiación a las corporaciones locales para ayudar a mantener las escuelas municipales, además de demandarse ayudas para las familias.

¹⁸⁵ El debate al respecto lo encontramos en Diario de Comisiones de Parlamento Vasco, Comisión de Educación, IX Legislatura, 2009.06.10 / 10.06.2009, p. 21.

¹⁸⁶ La referencia se encuentra en Diario de Sesiones de Parlamento Vasco, IX Legislatura, Nº 51 zk., 2010.05.07 / 07.05.2010, p.42.

¹⁸⁷ La definición es la que se utiliza en el contexto europeo, jóvenes entre los 18 y 24 años que no tienen titulación y que no siguen estudios post-obligatorios.

¹⁸⁸ La cifra de abandono escolar en Euskadi se sitúa en torno al 13 y 15%, siendo la más baja de España.

¹⁸⁹ Concretamente nos referimos a Diario de Sesiones de Parlamento Vasco, IX Legislatura, Nº 51 zk., 2010.05.07, p.43.

¹⁹⁰ Después de haber revisado todas las intervenciones en el Parlamento Vasco referidas a escuelas infantiles o educación infantil 0-3, parece que en Euskadi está muy extendido el modelo educativo y no plantea problemas o alternativas.

¹⁹¹ Este debate relativo al modelo lingüístico se encuentra en: Diario de Comisiones de Parlamento Vasco, Comisión de Educación, IX Legislatura, 06.10. 2009, p.30.

Por último la Educación Superior aparece en 8 debates en Pleno, con asuntos diversos y relativos a la universidad, plazas, derechos de alumnos, becas, EESS, sobre la Escuela Superior de Música de Donostia, etc., pero ninguna iniciativa relativa al objetivo europeo.

Los 5 debates producidos en Comisión tampoco son productivos con relación al incremento de titulados superiores, sino que tratan aspectos relativos al mundo universitario, como el Plan universitario, el balance de gestión de la Universidad del País Vasco, o el EESS.

Las **Cortes Valencianas** no introducen los objetivos europeos como tal en sus debates, sí el aprendizaje permanente, la formación continua o aprendizaje a lo largo de la vida asociada a la FP y concebida como un derecho de todas las personas; también se concibe como una garantía para aquellas personas que pierden un empleo, y como la posibilidad o el mayor número de posibilidades para encontrar otro.

El **abandono escolar** aparece en 9 Diarios de Sesiones de la VII Legislatura, pocas ocasiones para ser una de las CCAA con mayor índice de abandono escolar. Sin embargo, las intervenciones que se realizan se centran en la crítica al elevado índice, muy por encima de la media nacional y también en la escasa financiación asignada a programas destinados a su reducción y prevención, pero no se profundiza en el problema, ni en las causas, ni en el análisis particular de esa CCAA, por tanto tampoco se ofrecen alternativas o medidas para su reducción.

La Educación Infantil es el objetivo más tratado en las Cortes Valencianas en 15 Diarios de Sesiones, se recurre a la crítica a la financiación del Estado para la construcción de Escuelas 0-3 años, al porcentaje de matriculación de los niños de la Comunidad Valenciana en este ciclo y en el reparto entre la red pública y privada, en torno al 50% en cada red según datos del gobierno. También se demanda un plan de construcción de escuelas infantiles desde la oposición, y se realiza una crítica a la falta de plazas públicas en la Comunidad y a la no participación de la Comunidad Valenciana en el programa Educa3 propuesto por el gobierno de España¹⁹² y que ha restado fondos importantes para la posible construcción de escuelas infantiles y para la ampliación de plazas públicas para este ciclo.

Por último hay 4 Diarios de sesiones que incluyen la Educación Superior pero ninguna referencia en torno a los objetivos europeos, sino que son debates generales en los que estos términos específicos aparecen.

Las **Cortes de Castilla la Mancha y el Parlamento de las Islas Baleares** carecen de buscador de temas para sus Diarios de Sesiones, por lo que no hemos proporcionado datos sobre las intervenciones parlamentarias y quedan fuera de este estudio.

Los objetivos europeos también tienen su espacio en el **Congreso de los Diputados** que reúne a los políticos a nivel nacional, y en el que se deben tratar decisiones nacionales que afectan al conjunto de las CCAA. El período a analizar es el

¹⁹² La transcripción de este debate se encuentra en: Diario de Sesiones de Cortes Valencianas, VII Legislatura, Número 104, 16.12.2009, p. 13.611.

de la última Legislatura, la IX, desde el 2008 hasta 2011. En ella se introducen los objetivos europeos en dos ocasiones según el buscador del Congreso en la valoración del Gobierno acerca de la nueva Estrategia 2020 y el cumplimiento de los objetivos europeos pese a la crisis mundial y el elevado déficit de todos los países de la Unión Europea.

El aprendizaje permanente o a lo largo de la vida cuenta con dos debates distintos, sobre las políticas del Gobierno para mejorar el aprendizaje de lenguas extranjeras, y una Proposición no de Ley sobre la continuación de la aplicación en España del programa de la UNESCO sobre el aprendizaje a lo largo de toda la vida¹⁹³.

El **abandono escolar** aparece en tres debates, en una interpelación¹⁹⁴ urgente sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para poner freno al abandono escolar prematuro en España provocado por la ineficacia de su política de educación, también aparece en la Moción consecuencia de la interpelación y una pregunta oral¹⁹⁵ en Pleno sobre los contenidos del plan de abandono escolar elaborado por el gobierno.

La Educación Infantil aparece en 3 debates, dos de ellos en Comisión; en una PNL¹⁹⁶ relativa al desarrollo de un plan de evaluación sobre el grado de incidencia del Plan Educa 3 en la creación de plazas públicas en el primer ciclo de Educación Infantil, y en una PNL¹⁹⁷ sobre la universalización de plazas públicas del primer ciclo de Educación Infantil. El último debate es una pregunta oral no específica. Finalmente la Educación Superior es la que más se trata en el Congreso de los Diputados con 27 debates diferentes con temática muy diversa, desde el impulso que se requiere al gobierno para los grados superiores de FP, al proceso de homologación y convalidación de títulos extranjeros de Educación Superior, a garantizar la igualdad de oportunidades de los alumnos de bachillerato y formación profesional superior en el acceso a las enseñanzas universitarias en los procedimientos de concurrencia competitiva; varios debates relativos a presupuestos que introducen la Educación Superior en comparecencia del Consejo Superior de Deportes, varias comparecencias sobre las actuaciones a desarrollar en lo concerniente al proceso de adaptación al espacio europeo de Educación Superior, proceso de Bolonia, actuaciones llevadas a cabo en relación a la firma del Convenio de Lisboa sobre el reconocimiento de cualificaciones en el ámbito de la Educación Superior y medidas para impulsar la movilidad de estudiantes y profesores en el marco de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior.

Por último, se va a analizar el **Senado** que también cuenta con Comisión de Educación y es otro espacio de debate político. Desafortunadamente el motor de búsqueda del Senado es inexacto y no da coincidencias exactas, sino que proporciona los

¹⁹³ Esta iniciativa parlamentaria se encuentra en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 24 de febrero de 2009. —Núm. 206, p.18.

¹⁹⁴ El debate de esta interpelación se encuentra en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 9 de febrero de 2011. —Núm. 221, p.20.

¹⁹⁵ La transcripción del debate se halla en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 26 de noviembre de 2008. —Núm. 49, p.13.

¹⁹⁶ La referencia esta PNL se encuentra en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 23 de febrero de 2011. —Núm. 713, p.19.

¹⁹⁷ La referencia a la segunda PNL sobre educación infantil en el Congreso se halla en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 26 de mayo de 2010. —Núm. 557, p.14.

boletines en los que aparecen todos los términos, de manera arbitraria que se utilizan en la búsqueda, pero no como un concepto referido a cualquiera de los objetivos que hemos ido analizando. Aun así, los objetivos europeos de manera general se tratan en 96 ocasiones, principalmente se trata la Estrategia Europa 2020 en una pregunta oral¹⁹⁸ al ministro de educación en la que no sólo se introducen sino que se plantean concretamente dos de ellos, la **reducción del abandono escolar**, y el aumento de titulados superiores al 40%, también el buscador da múltiples coincidencias para el aprendizaje permanente, 33 concretamente. En este mismo Diario, es interesante una intervención del Ministro Gabilondo en la que enmarca el aprendizaje permanente dentro de la Estrategia Europea Juventud en Movimiento que prima la movilidad en la formación al concebirla como una herramienta de singular importancia que da plena aplicación a las estrategias integradas de aprendizaje permanente, a la adquisición de competencias claves y al incremento del acceso a la Educación Superior. También se analiza el aprendizaje permanente en otra pregunta hecha al Ministro sobre el balance de la presidencia española del Consejo Europeo¹⁹⁹ en la que se vuelve a profundizar sobre todos los objetivos europeos y se reconoce su no consecución. El Ministro, en relación con el aprendizaje permanente cita: *“El objetivo es crear una ciudadanía activa y libre, mejorar la cooperación para enfrentarnos a los retos del aprendizaje permanente y a la movilidad”* (Diario de Sesiones del Senado, Pleno 23 de marzo de 2010:3821).

El **abandono escolar temprano** también se trata en el Senado en 12 ocasiones en los que se plantea como un problema educativo serio y se proporcionan datos tanto de su índice nacional, cercano al 30%²⁰⁰, como de los presupuestos asignados para combatirlo y de las medidas previstas por el gobierno.

Las competencias básicas se tratan también en el Senado en las distintas preguntas realizadas al Ministro relativas a la Estrategia 2020 ya comentada anteriormente, y concretamente en noviembre del 2010 cita: *“toda Europa entiende claramente que es indispensable mejorar en competencias básicas de lectura, matemáticas y ciencias, porque esto impulsará la lucha contra el bajo rendimiento; todos los países europeos entienden que, en relación con los resultados de PISA respecto de otros Estados de la OCDE, tenemos que mejorar en matemáticas y ciencias”* (Diario de Sesiones del Senado, Pleno 30 de noviembre de 2010:5541).

Pero además, las competencias básicas o claves aparecen hasta en 51 ocasiones en los Diarios de Sesiones del Senado.

La Educación Infantil también está presente, tanto como primer ciclo con 35 apariciones o como escuelas infantiles con 6 intervenciones, referidas a la adaptación de las guarderías a un primer ciclo educativo, según aparece regulado en la LOE. También aparece en varias ocasiones el Plan Educa3, impulsado por el gobierno y comentado con anterioridad. En esta ocasión el tema se aborda en relación a la previsión de incremento de plazas que va a generar, así como a la financiación, aspecto que introducen diversos

¹⁹⁸ La transcripción de la pregunta se encuentra en Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Pleno 30 de noviembre de 2010 NÚM. 102, p.5541.

¹⁹⁹ España presidió el Consejo Europeo en el primer semestre del año 2010.

²⁰⁰ Fuente: Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Pleno 11 de junio de 2008 NÚM. 7, p.239.

senadores de CCAA demandando más financiación con el objetivo de poder crear más plazas para el ciclo 0-3 años. Es también interesante la comparecencia del Defensor del Pueblo en el Senado en la que se plantean cuestiones educativas y concretamente se mencionan los problemas relativos a la Educación Infantil sobre la necesidad de contar con personal cualificado para la atención educativa y terapéutica de los niños, así como la consideración de que las administraciones deban asumir la responsabilidad de facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar²⁰¹.

Finalmente, la Educación Superior da numerosas entradas, 270, pese a que el buscador del Diario de Sesiones vuelve a dificultar la búsqueda. Como Educación Superior el número de entradas que se proporciona es sensiblemente inferior al que se indica, ya que si la búsqueda se realiza como titulados superiores nos encontramos con 47 Diarios de Sesiones. No obstante, como ya indicamos anteriormente la Educación Superior aparece en intervenciones del Ministro de Educación, Ángel Gabilondo, en relación al aumento de titulados superiores que llega al 40%, a las nuevas vías de acceso a estudios superiores para alumnos provenientes de FP de grado superior, o la situación de la tasa de titulados españoles según el nivel de estudios. Asimismo, la Educación Superior aparece relacionada en otras ocasiones con el EESS y las enseñanzas artísticas superiores. En definitiva, el Senado es un órgano de debate educativo y en general bastante rico y productivo teniendo en cuenta el número de intervenciones producidas en este período de sesiones relacionadas con el tema de la Estrategia 2020 y esos objetivos educativos planteados en ella.

La **conclusión** de toda esta búsqueda y análisis realizado en torno a los parlamentos nacionales y autonómicos (salvo Castilla la Mancha e Islas Baleares) es que pese a las diferencias de buscadores existentes en cada uno de ellos que dan en algunas ocasiones datos **aproximados, o inexactos**, es que los Parlamentos tienen muy diversos grados de participación en el debate educativo en general y más en particular con referencia a los objetivos europeos. Para algunos Parlamentos son prácticamente invisibles, caso de Cataluña con sólo 2 referencias totales, frente a las Cortes de Castilla y León, seguida muy de Cerca por la Asamblea de Madrid y Extremadura que asumen e introducen con plena naturalidad en el debate los objetivos europeos.

Otras cuestiones que llaman la atención son la introducción de ciertos temas con más intensidad en el debate político, como es la educación 0-3 años, objeto de debates con el mismo contenido y demandas pero en CCAA gobernadas por distintos partidos políticos. Como ejemplo, Castilla y León y Extremadura, en las que se lanza el mismo mensaje desde dos oposiciones distintas PSOE y PP. También parece significativo que pese a que la Educación Infantil no parece representar un problema educativo grave en España, es el debate más representativo a nivel nacional y autonómico con el mayor número de intervenciones prácticamente en todas las CCAA, que parece responder más a una necesidad de ampliar plazas en todas las comunidades, asociado a un nivel mixto

²⁰¹ Esta comparecencia se encuentra transcrita en Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Pleno 15 de octubre de 2008 NÚM. 17, p. 664.

competencial y por tanto de financiación que afecta a CCAA y Ayuntamientos, que a un problema educativo.

Por otro lado, otra de las cuestiones que llaman la atención es el **abandono escolar temprano**, que es reconocido en muchos parlamentos como el mayor problema educativo y con graves consecuencias sociales, pero no recibe un tratamiento parlamentario ajustado a su magnitud, sobre todos en aquellos Parlamentos donde el problema parece ser mayor, Comunidad Valenciana, o Canarias, pero sí es cierto que el problema del abandono se trata en menor medida en aquellas comunidades donde su índice es menor como en País Vasco o Navarra. A pesar de estos dos contrastes, parece más lógico que aquellos Parlamentos que sufren un problema educativo en mayor medida lo analicen en más ocasiones que aquellos donde no se sufre con tanta intensidad, por eso vuelve a sorprender que comunidades como Galicia en la que el problema del abandono está por debajo de la media nacional sea el Parlamento que más veces lo analice, también puede ser el caso de Castilla y León, también por debajo de la media nacional en el período analizado.

Estos datos nos hacen suponer que los **temas** tratados sobre educación en los parlamentos **no están vinculados de una manera estrictamente directa a la importancia que estos mismos tengan dentro de su Comunidad** y que por tanto están sujetos a otras variables, como puede ser el grado de conocimiento educativo de los parlamentarios, asuntos más llamativos o percibidos como tal para la sociedad, caso de la educación 0-3 años, asuntos de controversia a nivel nacional (educación para la ciudadanía, programa Escuela 2.0, crucifijos en las aulas, etc.).

Otra conclusión que se puede extraer de este análisis es que según las intervenciones globales en cada tema las más populares son la **Educación Infantil y la Educación Superior** con una gran diferencia con respecto a los otros temas, pero estas dos cuestiones **no se pueden concebir como los problemas más importantes educativos** del país, sino que serían el abandono escolar y mejorar las competencias básicas orientadas a un éxito escolar y la reducción del fracaso, ambos objetivos europeos, (igual que el resto) pero en los que España se sitúa en peores posiciones, y por tanto son objetivos prioritarios. Tampoco parece ser uno de los temas preferidos el aprendizaje permanente a pesar de ser el programa prioritario de la UE y salvo el Senado, Castilla y León y Galicia que lo analizan en varias ocasiones y asociado a diversas situaciones, el resto de los Parlamentos lo trata de una manera pobre.

Por último es destacable el papel del Senado en el debate educativo, y aunque su buscador no da resultados exactos, y por tanto no es significativo en número, sí que se ve un interés claro tanto en las Sesiones Plenarias como en las comisiones de educación por abordar cuestiones educativas y en este caso relacionadas con los objetivos europeos. No se puede decir lo mismo del Congreso de Diputados que ofrece unos resultados muy pobres sobre debates educativos.

Finalmente, si la **calidad de un parlamento** lo midiésemos en función de las intervenciones realizadas (véase el resumen hecho en la tabla 6) en materia educativa, y los resultados educativos dependiesen de ellos habría sorpresas, porque **Castilla y León**, siendo de las mejores CCAA situadas en educación en España en competencias según el informe PISA y las evaluaciones diagnóstico, también **lidera en intervenciones**

parlamentarias educativas, lo que demuestra que hay interés en el campo educativo en ese Parlamento. Sin embargo, a la cola se encuentra Cataluña en número de intervenciones pero no en resultados académicos o de abandono escolar, es decir que no se puede establecer una relación directa entre intervenciones parlamentarias sobre educación y situación del sistema educativo en esa Comunidad, pero sí que se puede desprender el interés que determinados Parlamentos conceden a los temas educativos, lo cual es significativo, porque el discurso de la importancia de la educación “siempre” está presente en las políticas partidistas, en campañas y actos políticos, pero no es proporcional en su presencia parlamentaria.

Tabla 6: Parlamentos Autonómicos, Congreso y Senado. Referencias a objetivos europeos.

	Referencias Objetivos europeos 2020	Aprendizaje Permanente	Abandono escolar temprano	Competencias básicas	Educación Infantil	Edu. Superior	Total
Parlamento de Andalucía	0	3	11	4	30	8	56
Cortes de Aragón	6	5	7	15	69	59	161
Junta General del Principado	8	6	16	7	40	18	95
Parlamento de Canarias	0	7	1	1	41	28	78
Parlamento de Cantabria	4	5	8	3	7	2	29
Cortes de Castilla y	18	35	23	20	103	40	239
Parlament de Catalunya	0	0	0	0	2	0	2
Asamblea de Extremadura	2	7	39	31	100	41	220
Parlamento de Galicia	34	27	63	17	19	30	190
Asamblea de Madrid	5	10	16	9	160	33	233
Asamblea Regional de	0	0	26	0	76	56	158
Parlamento de La Rioja	1	1	10	1	25	10	48
Parlamento de Navarra	4	4	4	6	27	15	60
Parlamento Vasco	5	4	3	2	26	13	53
Cortes Valencianas	0	9	8	0	15	4	36
Congreso	2	3	3	0	3	27	38
Senado	96	88	41	175	148	270	818
Total	185	214	279	291	891	654	2436

Fuente: Elaboración propia por consulta de los buscadores existentes en los distintos Parlamentos.

3.3.- Presencia de los objetivos europeos en las leyes de educación autonómicas. La introducción del abandono escolar temprano.

En primer lugar debemos tener en cuenta que las leyes de educación aprobadas en las CCAA surgieron en su mayor parte antes del final de la década pasada, la de Andalucía en el 2007, la de Cantabria en el 2008, Cataluña en el 2009 y ya en la década actual la ley de Castilla la Mancha en el 2010 y finalmente la de Extremadura en el 2011. Este hecho de que las leyes hayan sido aprobadas en décadas distintas tiene unas implicaciones relativas al tema de este trabajo y es que antes de finalizar la década 2000-2010 había unos objetivos europeos marcados para el 2010, objetivos de Lisboa, mientras que en esta década 2010-2020 se han alcanzado y acordado otros objetivos, los del 2020. Por tanto, el planteamiento que se pueda haber hecho en las distintas leyes va a estar condicionado por el momento en que las leyes fueron aprobadas. Este hecho sitúa las metas en las que nos vamos a centrar, en analizar la presencia de objetivos europeos y de la Unión Europea en las leyes de educación de las distintas CCAA y en un segundo nivel estudiar cuál es el nivel de vinculación en ellas.

3.3.1.- La Ley de Educación de Andalucía.

Con respecto a la **Ley de Educación de Andalucía** en su Exposición de motivos se cita: *“la educación andaluza debe alcanzar el nivel medio de los países más desarrollados de la Unión Europea, incrementándose el porcentaje de personas tituladas en bachillerato y ciclos formativos de formación profesional, así como la mejora de los rendimientos escolares y la reducción del fracaso escolar”* (BOAJ, 2007:5), lo que significa que ya en la exposición de motivos hay una alusión a alguno de los problemas andaluces como es el fracaso escolar y la necesidad de elevar el rendimiento escolar. Sin embargo, veremos que estas intenciones recogidas en la exposición de motivos no se desarrollan posteriormente en la ley.

Más adelante y aun en la exposición de motivos vuelve a aparecer otra referencia a la UE: *“Esta actualización y revisión de las políticas educativas andaluzas necesariamente han de enmarcarse en las estrategias y objetivos trazados por la Unión Europea en materia educativa para la primera década de este siglo”*(BOAJ, 2007:5), por tanto vemos como Andalucía claramente asume la realidad y la convergencia europea como necesidades propias, y de alguna manera, su propia ley quiere enmarcarse en este contexto europeo de compartir y asumir objetivos.

Por otro lado, se observa que de los objetivos europeos generales del 2010, Andalucía incluye en su ley la movilidad de estudiantes, tanto en lo referente a la política de becas para práctica de lenguas extranjeras como para prácticas de la FP, y también aparece de una manera clara la referencia al aprendizaje de lenguas, pero ésta no se plantea como un objetivo europeo en ningún caso. Lo mismo sucede con los objetivos 2020, que no aparecen explícitos como tales, pero sí que aparecen en su mayor parte sin asociarse a ellos, concretamente: la garantía de la oferta de la formación permanente, las competencias básicas a las que se presta especial atención y de una manera especial aparece contemplada la Educación Infantil en su primer y segundo ciclo. No obstante no encontramos ni el fracaso escolar ni el abandono escolar temprano,

que son serios problemas andaluces con altos porcentajes y que han generado unas recomendaciones europeas al respecto como hemos ido viendo. A pesar de ello, se puede sobreentender el trabajo que esta Comunidad realiza en ellos a través de los programas de atención a la diversidad, programa fundamental para la detección de dificultades de aprendizaje en una fase inicial.

No es de extrañar que no haya una referencia específica en esta ley al abandono escolar, puesto que como veremos posteriormente éste es un problema que aunque ha existido desde siempre en el sistema educativo, se le ha empezado a conocer y a tratar, a partir de estas fechas, del 2007 con los primeros programas de apoyo a la implantación de la LOE.

3.3.2.- La Ley de Educación Cantabria.

La **Ley de Educación Cantabria** contempla pocas referencias al marco europeo, tan sólo menciona la convergencia europea y la necesidad de tener en cuenta los objetivos europeos de Lisboa 2010. El desarrollo de los objetivos del 2010 se va a basar en el aprendizaje de lenguas extranjeras, y la movilidad de los alumnos.

En relación con los programas educativos tradicionales europeos, esta Ley contempla un capítulo concreto, el II, al aprendizaje a lo largo de la vida, en el que además se vislumbra un compromiso con la formación de adultos de tal manera que se promueva *“la oferta flexible de aprendizaje que permitan la adquisición de competencias básicas y, en su caso, las correspondientes titulaciones, a aquellos jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación”* (BOC, 2008: 17755).

Es decir, que no sólo hay un compromiso con el PAP sino también con el objetivo de reducción del abandono escolar como se amplía en la siguiente cita: *“El sistema educativo y las administraciones públicas de Cantabria promoverán que toda la población llegue a alcanzar una formación de, al menos, Educación secundaria pos obligatoria o equivalente”* (BOC, 2008: 17755), aunque no se puede hablar de abandono escolar temprano, porque la orientación que Cantabria le da se basa en la formación a lo largo de la vida, por tanto **dar oportunidades a quienes ya abandonaron en el pasado**.

Los problemas del abandono escolar temprano y del fracaso escolar no se desarrollan de ninguna manera, y lo único que aparece en la ley es la atención a la diversidad y respondiendo al concepto de *“dar respuesta a las necesidades, intereses, motivaciones y capacidades de todos los alumnos”* y *consecuentemente tomar las medidas oportunas para que “todos los alumnos puedan alcanzar el éxito educativo”* (BOC, 2008: 17765).

Por último, esta ley también contempla la Educación Infantil, así que incluye alguno de los objetivos del 2020, pero sin mencionar que la Educación Infantil esté relacionada con ellos. Sin embargo, sí mantiene un compromiso con esta etapa educativa y comparte el espíritu europeo de que se oferte entre los más desfavorecidos: *“d) La Consejería de Educación promoverá la escolarización en la etapa de Educación Infantil de todos los niños, especialmente los que se encuentren en situación de desventaja por razones personales, familiares y sociales.art.25”* (BOC, 2008: 17757).

3.3.3.- La Ley de Castilla la Mancha.

La siguiente ley analizada es la de **Castilla la Mancha** que al ser posterior su aprobación asume unos mayores compromisos y referencias a los objetivos europeos, tanto los que son de continuidad, planteados en Lisboa 2010 como ya una alusión clara a los objetivos 2020.

En referencia a los programas de cooperación europea, la Ley de Castilla la Mancha en su capítulo VII expresa un especial apoyo a las enseñanzas de idiomas incorporando un capítulo completo y extendiéndolo más allá de las etapas ordinarias del sistema y así capacitar a la ciudadanía para el uso de varias lenguas (BOE, LECLM²⁰², 2010: 86385).

Asimismo, Castilla la Mancha asume un compromiso claro con el Programa de Aprendizaje Permanente introduciéndolo como uno de los ejes básicos del sistema educativo: *“La educación durante toda la vida, aprovechando las diversas modalidades de enseñanza”* (BOE, LECLM, 2010: 86364) y desarrollándolo en un capítulo independiente: la educación de personas adultas, dentro de los *Principios generales y organizativos*.

La ley lo define de la siguiente manera: *“la formación durante toda la vida, a través de una oferta de enseñanzas flexible y abierta, tanto en su diseño como en su desarrollo, que permita la máxima adaptación a las necesidades, intereses y ritmos de aprendizaje de los destinatarios, el fomento del auto-aprendizaje y la conciliación de las responsabilidades personales con la formación, y favorezca la permanencia y, en su caso, el retorno al sistema educativo”* (BOE, LECLM, 2010: 86386- 86387), muy en consonancia con el programa europeo.

Por otro lado, con respecto a los objetivos 2020, y una vez comentado el desarrollo del aprendizaje permanente de adultos, analizamos cómo se introducen las *competencias básicas* (artículo 35), con un desarrollo especial en su artículo 145: *El estímulo de la lectura* que expresa un compromiso adquirido por la Consejería competente en materia de educación y que involucra a los centros docentes quienes *“impulsarán la lectura como una de las competencias básicas que permite a todos los ciudadanos y ciudadanas el acceso al conocimiento y el ejercicio de una ciudadanía informada”*. (BOE, LECLM, 2010: 86404). Este artículo tiene una correspondencia clara con el objetivo europeo de que *“para 2020, el porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias deberá ser inferior al 15 %”* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2009:7).

Esta ley incluye la **reducción del abandono escolar temprano** como uno de los ejes básicos del sistema educativo, pero por primera vez entre las leyes educativas aprobadas entre las CCAA no sólo lo incluye como un eje básico, sino que lo desarrolla de diversas formas, concretamente, plantea el objetivo de impulsar *“la colaboración de los municipios en la tarea educativa, ... las actuaciones coordinadas en materia de absentismo y abandono escolar y cuantas otras tengan como objeto la mejora de la educación”* (BOE, LECLM, 2010: 86365).

²⁰² LECLM: Ley de Educación de Castilla la Mancha.

Igualmente, esta ley contempla una línea de colaboración con el MEC: “*La Consejería competente en materia de educación impulsará el desarrollo de planes y programas, cuando proceda en colaboración con el Ministerio competente en materia de educación, para promover el éxito educativo y reducir el abandono escolar temprano*” (BOE, LECLM, 2010: 86396), y continúa ese desarrollo en el capítulo IV mediante una estructura de cooperación asentada en distintos niveles de colaboración desde la Consejería competente: con los centros, con otras administraciones, de los centros con administraciones locales, y desde la Consejería mediante la difusión de buenas prácticas y experiencias²⁰³ para la prevención y erradicación del absentismo escolar y en la reducción del abandono escolar temprano.

Es decir, que Castilla la Mancha no sólo asume los objetivos europeos 2020 como propios, tal y como se menciona en la Exposición de motivos de su ley, sino que los incorpora, y muy concretamente, el **problema del abandono escolar temprano**, que lo considera como un eje básico del sistema educativo, para lo que se visualiza un principio para establecer los márgenes de colaboración a la hora de prevenir y erradicar el problema, unos márgenes de colaboración que van a implicar además de a la Consejería competente, al Ministerio de educación, a las administraciones locales y a los centros educativos, por tanto *se profundiza en un nivel de descentralización* al abordarlo.

Por último, y al igual que otras leyes de educación de CCAA, ésta, también comparte el objetivo europeo de ampliar el número de plazas de Educación Infantil como uno de los objetivos de su sistema educativo: “*Desarrollar políticas educativas para la infancia, ampliando progresivamente la oferta de plazas escolares en el primer ciclo de la Educación Infantil*” (BOE, LECLM, 2010: 86364) y también lo pretende realizar mediante la colaboración con las corporaciones locales: “*Impulsar la colaboración de los municipios en la tarea educativa, particularmente en la oferta de plazas públicas en el primer ciclo de la Educación Infantil*” (BOE, LECLM, 2010: 86365).

3.3.4.- La Ley de Educación de Cataluña.

La Ley catalana sorprende por ser la única sin referencias específicas²⁰⁴ ni a la Unión europea, ni a los objetivos europeos, tan sólo se menciona el Marco europeo común de referencia de las lenguas y el Espacio Europeo de Educación Superior, y sorprende más aun porque es una ley bastante reciente, en un momento en el panorama educativo nacional e internacional en que estaban muy delimitados los objetivos europeos de Lisboa 2010 y muy cerca los objetivos europeos 2020.

Sin embargo y a pesar de que no aparezcan como tal, de alguna manera ciertos objetivos europeos están presentes en la ley de Cataluña, es el caso de las lenguas

²⁰³ La difusión de buenas prácticas y experiencias está también en consonancia con los objetivos europeos 2020, concretamente con el objetivo estratégico 4 según se recoge en las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009.

²⁰⁴ El Parlamento catalán tal y como hemos analizado en el apartado anterior tampoco incluye en sus intervenciones parlamentarias alusiones a los objetivos europeos.

extranjeras, como es de esperar, y ceñido al marco europeo común de referencia para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación de las lenguas. (BOE, LEC²⁰⁵, 2009: 67050)

El enfoque hacia la educación o formación permanente en Cataluña es amplio, por un lado se recoge como un derecho ampliado²⁰⁶ (BOE, LEC, 2009: 67053) pero también como uno de los pilares que se deben adquirir en bachillerato. Sin embargo no tiene un desarrollo tan amplio como en otras CCAA.

Con respecto a la Educación Infantil, no se vislumbra un claro compromiso de ampliar el número de plazas, aunque sí se prevé la posibilidad de que sea una competencia para ser gestionada por los Ayuntamientos con respecto a este ciclo educativo. Lo que sí se encuentra con claridad es que hay un compromiso de “*establecer una oferta de plazas para niños de cero a tres años*” (BOE, LEC, 2009:67123). También hallamos la esencia de este objetivo europeo en la siguiente cita: “*satisfacer las necesidades de escolarización de niños en entornos socioeconómicos o culturales desfavorecidos y en zonas rurales, de acuerdo con la programación y los requisitos que se hayan establecido previamente, el Departamento debe subvencionar la creación, consolidación y sostenimiento de plazas para niños de cero a tres años en guarderías de titularidad municipal*” (BOE, LEC, 2009: 67124). Por tanto, sí podemos concluir que hay un compromiso para atender adecuadamente este ciclo educativo no obligatorio.

Por otro lado, también las competencias básicas son recurrentes a lo largo de la ley catalana, apareciendo siempre en cada una de las etapas educativas como parte del currículo, asimismo en esta ley se conciben las competencias básicas, para “*contribuir al desarrollo personal de los alumnos y a la práctica de la ciudadanía activa, y deben incorporar de forma generalizada las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de aprendizaje*” (BOE, LEC, 2009: 67068).

La Educación Superior está presente en la ley catalana por su asociación al bachillerato, por tener esta formación la finalidad de preparar al alumnado para su incorporación a la Educación Superior y a la vida profesional y habilitarlos para el aprendizaje permanente (BOE, LEC, 2009: 67070). Sin embargo, en ningún momento se plantea la necesidad de convergencia para elevar el número de titulados en enseñanza superior tal y como se pretende entre los objetivos europeos.

Por último en el análisis de la relación entre los objetivos europeos y la ley catalana cabe señalar que es **sorprendente la ausencia de mención al problema del abandono escolar temprano**, y por tanto este objetivo, principal entre los objetivos europeos 2020 se omite en la ley catalana.

Como resumen, se puede decir que la ley catalana no presenta entre sus principios rectores los objetivos europeos, ni la convergencia europea, sino que se centra en otros apartados, prueba de ello, es que no hay ni una sola referencia a ellos a lo largo de toda la ley, y lo único que vincula a Cataluña con ellos, es mediante el cumplimiento

²⁰⁵ LEC: Ley de Educación de Cataluña.

²⁰⁶ Como derecho ampliado entendemos que se proporcionan más derechos que la Ley de rango superior, o sea la LOE, contempla: “Los alumnos, además de los derechos reconocidos por la Constitución, el Estatuto y la regulación orgánica del derecho a la educación, tienen derecho a: a) Acceder a la educación en condiciones de equidad y gozar de igualdad de oportunidades. b) Acceder a la formación permanente, etc. hasta un total de 15.

de la LOE que de alguna manera sí los introduce pero sin citarlos directamente, como puede ser el caso de las competencias básicas o la Educación Infantil.

3.3.5.- La Ley de Educación de Extremadura.

La última de las leyes de educación publicadas es **la Ley extremeña**, y como cabe esperar, es la más actualizada con respecto a los objetivos europeos, ya que esta incluye en su Exposición de motivos la referencia ellos en el marco de la estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Extremadura quiere unos principios educativos que considera irrenunciables y a través de ellos *“plasmar los mecanismos, estructuras y modelos organizativos que hagan posible la convergencia de la educación extremeña con los objetivos europeos”* (BOE, LEX²⁰⁷, 2011: 31002).

Toda la ley en sí lleva implícitos los objetivos europeos aunque las referencias a ellos a lo largo de ella sean escasas. Sin embargo, la exposición de motivos deja claro cuáles son los principios educativos que sustentan la ley y entre ellos se encuentran: *“son objetivos preferentes de esta Ley ofrecer una educación integral, equilibrada e individualizada, que posibilite el éxito educativo de todo el alumnado, así como el aprendizaje permanente a lo largo de la vida”* (BOE, LEX, 2011: 31002). Es una cita que deja clara la corresponsabilidad con el programa europeo del aprendizaje a lo largo de la vida, con la educación orientada hacia la inclusión de todos y con la atención individualizada.

Dentro de los objetivos que dan continuidad a los programas de la UE, se encuentra en primer lugar el fomento de lenguas extranjeras, y Extremadura incluye en su capítulo II el plurilingüismo: *“El currículo perseguirá la adquisición de la competencia comunicativa en, al menos, dos lenguas extranjeras, de acuerdo con los objetivos de la Unión Europea”* (BOE, LEX, 2011: 31027). También presenta la introducción de lenguas extranjeras en la FP y el objetivo de movilidad de alumnos y profesores

Extremadura incluye el capítulo XII dedicándolo a la Educación permanente. Además crea un artículo en el que se garantiza por primera vez entre estas leyes educativas un derecho nuevo a la ciudadanía, el del *derecho al aprendizaje a lo largo de la vida*, lo que supone un claro avance y un compromiso firme con el programa y objetivo europeo: *“Todas las personas tienen derecho al aprendizaje a lo largo de la vida. Para hacer efectivo el ejercicio de este derecho, la Administración autonómica promoverá ofertas de aprendizajes flexibles que permitan la conciliación de la vida personal, laboral o familiar con la formación”* (BOE, LEX, 2011:31039)

Con respecto a las competencias básicas la ley extremeña introduce como uno de los fines del sistema educativo *“asegurar que el alumnado adquiera las competencias básicas en todas las etapas educativas obligatorias”* lo que está ampliamente recogido en el artículo 72. Por otro lado se presta una atención especial a la competencia de comunicación lingüística considerándola *“la competencia fundamental para la*

²⁰⁷ LEX: Ley de Educación de Extremadura.

adquisición y dominio de las restantes competencias básicas” (BOE, LEX, 2011:31031). Para ello, además dispone la colaboración con los centros de primaria que garantizarán la dedicación de un tiempo diario de lectura en todos los cursos de la etapa. Asimismo en secundaria se incluye esta competencia, y la de matemáticas como las que requieren una especial atención como encontramos en el artículo 96.

El **abandono escolar temprano** también está presente en la ley de Extremadura, se contempla en la exposición de motivos y se plantea ya con medidas de prevención. Asimismo, se introduce en un capítulo, el V, la prevención del absentismo y del abandono educativo. Es interesante el planteamiento de Extremadura que titula este capítulo como una cuestión preventiva, lo que supone una medida de anticipación del problema más que de “curación”, con medidas para que el alumnado permanezca en el sistema. La ley concede funciones también a la inspección educativa y entre ellas se encuentra la de *“colaborar en los procesos que favorecen el éxito educativo, en los planes y estrategias de intervención pedagógica para la superación de las dificultades de aprendizaje y en la prevención del absentismo y del abandono escolar”* (BOE, LEX, 2011:31055), además, esta referencia vuelve a relacionar el fracaso escolar con el abandono con lo cual se establece la relación y medidas para paliar el fracaso escolar y por tanto frenar la tasa de abandono escolar temprano.

En último lugar, la ley extremeña incluye la Educación Infantil de primer ciclo de varias maneras, pero aparece claramente expuesta en la exposición de motivos, considerando la Educación Infantil de primer ciclo como una fase en la que la detección de las necesidades específicas de apoyo educativo y la intervención temprana son dos objetivos fundamentales. También se considera esta etapa como encaminada a favorecer en el alumnado el desarrollo progresivo de su autonomía en estrecha cooperación con las familias. Finalmente se ve este objetivo europeo en la intención de incrementar el número de plazas públicas en el primer ciclo con el fin de facilitar el ejercicio del derecho a una educación temprana y a la conciliación de la vida personal, familiar y profesional.

Todas las leyes contemplan de alguna manera los objetivos estratégicos de la UE para el 2020 relacionados con el aprendizaje permanente, la *mejora de la calidad y la eficacia de la educación y de la formación* que incluye al profesorado, el *fomento de la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa, fundamentalmente mediante la extensión de la Educación Infantil y la atención a la diversidad del alumnado para lograr la cohesión social y finalmente el incremento de la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación, mediante la introducción de las evaluaciones contempladas en todas las leyes, la innovación educativa o la creación de redes o asociacionismo para difundir el conocimiento adecuadamente.*

Sin embargo el nivel de compromiso y relación con ellos es absolutamente diferente. Hay CCAA como Cataluña, que ni siquiera los introduce, hasta Extremadura o Castilla la Mancha que los asumen claramente y desarrollan de una manera más amplia. Por tanto sí existen diferencias tanto en la inclusión como con el compromiso de los objetivos europeos entre las leyes educativas de las distintas CCAA que podemos ver contrastado en la siguiente tabla.

Tabla comparativa de leyes de educación de CCAA. Introducción de objetivos europeos.

	Andalucía	Cantabria	Castilla la Mancha	Cataluña	Extremadura
Fechas	10/12/2007	30/12/2008	20/07/2010	10/07/2009	07/03/2011
Referencias Unión Europea	Exposición de motivos: <i>educación andaluza debe alcanzar el nivel medio de los países más desarrollados de la Unión Europea, incrementándose el porcentaje de personas tituladas en bachillerato y ciclos formativos de formación profesional, así como la mejora de los rendimientos escolares y la reducción del fracaso escolar. Esta actualización y revisión de las políticas educativas andaluzas necesariamente han de enmarcarse en las estrategias y objetivos trazados por la Unión Europea en materia educativa para la primera década de este siglo</i>	Preámbulo: <i>el sistema educativo de Cantabria debe seguir avanzando para hacer frente a las nuevas demandas de la sociedad y, al mismo tiempo, converger con los sistemas educativos más desarrollados y tener en cuenta tanto los Objetivos Europeos establecidos en la Agenda de Lisboa 2010 como los resultados de las distintas evaluaciones de ámbito regional, estatal y europeo</i>	Exposición de motivos V: <i>Comparte la Junta de Comunidades la finalidad y los principios educativos de la Unión Europea. Asume, por tanto, y se incorporan a esta Ley, los objetivos educativos propuestos por la Unión para el horizonte del año 2020. La Ley integra las oportunidades de los programas de aprendizaje permanente impulsados por la Unión Europea. Título VI</i>		Exposición de motivos: <i>plasmear los mecanismos, estructuras y modelos organizativos que hagan posible la convergencia de la educación extremeña con los objetivos europeos, en el marco de la estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El currículo perseguirá la adquisición de la competencia comunicativa en, al menos, dos lenguas extranjeras, de acuerdo con los objetivos de la Unión Europea. Capítulo II.</i>
Objetivos Europeos de continuidad	1.-. <i>Estancias para el perfeccionamiento de idiomas en la Unión Europea. (art. 67)</i> 2.- <i>Formación en centros de trabajo de países de la Unión Europea. Se promoverán programas para que el alumnado pueda realizar prácticas de formación profesional inicial en centros de trabajo ubicados en países de la Unión Europea (art. 74).</i>	1. <i>Se facilitará la estancia del alumnado de esta etapa en países de la Unión Europea para perfeccionar sus conocimientos en una lengua extranjera. (art. 42)</i>	1. <i>La Consejería competente en materia de educación promoverá la participación de los centros docentes en los programas educativos internacionales, y en especial los impulsados por la Unión Europea. (art.149)</i> 2. <i>La Consejería competente en materia de educación impulsará el aprendizaje de idiomas y la introducción de otras lenguas</i>	1. <i>Los currículos aprobados por el Gobierno deben incluir la enseñanza de, como mínimo, una lengua extranjera, con el objetivo de que los alumnos adquieran las competencias de escuchar, leer, conversar, hablar y escribir, de acuerdo con el marco europeo común de referencia para el aprendizaje, la enseñanza y</i>	1. <i>El currículo perseguirá la adquisición de la competencia comunicativa en, al menos, dos lenguas extranjeras, de acuerdo con los objetivos de la Unión Europea. (art.74)</i> 2. <i>La Administración educativa organizará estancias en el extranjero para el alumnado y profesorado, y fomentará la participación de los centros</i>

La política educativa autonómica. La descentralización en las actuaciones educativas para alcanzar objetivos europeos

			distintas del inglés, facilitando los intercambios entre centros y las estancias del alumnado en el extranjero.(art.63) 3. La Consejería competente en materia de educación impulsará las prácticas en empresas en países extranjeros para facilitar la adquisición de las competencias, la movilidad y empleabilidad del alumnado de formación profesional	la evaluación de las lenguas. (art 12)	educativos en programas de intercambios escolares internacionales. (art.76)
Objetivos europeos 2020	a) Garantizar el derecho de la ciudadanía a una educación permanente y de carácter compensatorio. Como uno de los objetivos de la ley y como capítulo independiente (sin referencia a la UE) b) En las etapas educativas que constituyen la enseñanza básica se pondrá especial énfasis en la adquisición de las competencias básicas a las que se refiere el artículo 38 de esta Ley, en la atención a la diversidad del alumnado, la detección de las dificultades de aprendizaje tan pronto como se produzcan y la relación con las familias para apoyar el proceso educativo de sus hijos e hija (art.46) c) La Educación Infantil tiene carácter voluntario. La Administración educativa garantizará progresivamente la existencia de	a) La Consejería de Educación organizará la oferta pública de educación semipresencial y a distancia, con el fin de dar una respuesta adecuada a la formación permanente de las personas adultas. Esta oferta incluirá el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Además se impulsan redes de aprendizaje permanente. (art.77) b)La adquisición y el desarrollo de las competencias básicas con el objetivo de formar alumnos competentes, capaces de responder a demandas complejas y llevar a cabo tareas diversas de forma adecuada Art.2 y su desarrollo	a) La educación durante toda la vida, aprovechando las diversas modalidades de enseñanza. Es uno de los ejes básicos del sistema educativo de Castilla la Mancha b) La equidad y la igualdad de oportunidades que permitan el desarrollo de las capacidades y competencias básicas de todas y cada una de las personas, y la búsqueda de la excelencia. (art. 4) Es uno de los principios rectores del sistema educativo. c) Universalizar las oportunidades de educación y formación para todos los jóvenes menores de 18 años que no han obtenido una titulación académica ni se han incorporado al mundo laboral, e incrementar las tasas de escolarización por encima de los 18 años en enseñanzas pos obligatorias no universitarias,	a) La habilitación para el aprendizaje permanente, y La educación a lo largo de la vida dentro de los principios rectores del sistema educativo (art.2) b) La calidad de la educación, que posibilita la consecución de las competencias básicas y la consecución de la excelencia, en un contexto de equidad, también dentro de los principios rectores del sistema educativo (art.2) c) El bachillerato tiene también como finalidad prepararlos para su incorporación a la Educación Superior y a la vida profesional y habilitarlos para el aprendizaje	a) Dentro de la educación permanente, se contempla el acceso universal y continuado al aprendizaje, estableciendo conexiones entre las enseñanzas regladas y no regladas, garantizando el reconocimiento de los aprendizajes adquiridos. (art.122) b) Asegurar que el alumnado adquiera las competencias básicas en todas las etapas educativas obligatorias. (art. 3) c) Los centros educativos, de acuerdo con sus características específicas, establecerán medidas orientadas a facilitar el acceso a las enseñanzas, así como la obtención de títulos y cualificaciones, favoreciendo la permanencia del alumnado en el

<i>puestos escolares en el primer ciclo de la etapa para atender la demanda de las familias. Con esta finalidad, se crearán escuelas infantiles y se determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las Corporaciones locales, otras administraciones y entidades privadas sin fines de lucro.</i>	<i>en el art.9 c) Facilitar el acceso del alumnado a la Educación Superior. (Art.19) d) La Consejería de Educación promoverá la escolarización en la etapa de Educación Infantil de todos los niños, especialmente los que se encuentren en situación de desventaja por razones personales, familiares y sociales (art.25)</i>	<i>facilitando el acceso o el retorno al sistema educativo en cualquier momento de la vida a través de una oferta flexible y abierta. (art.6) La Consejería competente en materia de educación impulsará el desarrollo de planes y programas, cuando proceda en colaboración con el Ministerio competente en materia de educación, para promover el éxito educativo y reducir el abandono escolar temprano (art.123) d) Desarrollar políticas educativas para la infancia, ampliando progresivamente la oferta de plazas escolares en el primer ciclo de la Educación Infantil. Objetivo del sistema (art.6)</i>	<i>permanente (art.61) d) El Departamento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42, y en los términos que determine la programación, debe establecer una oferta de plazas para niños de cero a tres años (art.198).</i>	<i>sistema y evitando el abandono escolar temprano (art.32) d) Extender progresivamente la escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil (art.3).</i>
---	--	--	---	---

Fuente: Leyes de Educación de Andalucía, Cantabria, Castilla la Mancha, Cataluña y Extremadura. Elaboración propia.

3.4.- Algunas ejemplos de diferencias entre CCAA. La influencia partidista.

Los programas educativos surgidos a raíz de la LOE y de su memoria económica²⁰⁸ tienen distintos modelos de desarrollo según se recoge de los distintos convenios de colaboración que se firman anualmente entre las CCAA y el Ministerio de Educación de acuerdo con el *Plan de cooperación para el apoyo a la implantación de la LOE*, salvo en País Vasco y Navarra²⁰⁹. Este plan²¹⁰ tiene la finalidad de aplicar un

²⁰⁸ Como se ha comentado en capítulos anteriores la LOE vino acompañada de una Memoria económica con una estimación de 3.514.479€ para distintos programas educativos contemplados en el Plan para la Implantación de la LOE con diversos programas educativos y cofinanciados por las CCAA durante 4 años.

²⁰⁹ Las Comunidades autónomas de Navarra y País Vasco, por su régimen diferenciado de financiación, no reciben aportación directa del Estado mediante Convenios de colaboración. La financiación para la realización, en su caso, de este tipo de programas en Navarra se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional novena del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Ley 28/1990, de 26 de diciembre, en la redacción modificada mediante la Ley 48/2007, de 19 de diciembre. Del mismo modo, la financiación para la realización, en su caso, de este tipo de programas en el País Vasco se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional

conjunto de programas directamente asociados a la implantación de dicha Ley, y por consiguiente tiene los objetivos de tomar medidas para desarrollar la Ley en acciones que no se llevaban a cabo con anterioridad, también se persigue el objetivo de preparar el sistema educativo para hacer frente a las nuevas necesidades derivadas de la nueva normativa básica y finalmente apoyar la puesta en marcha de programas tendentes al logro de los principios y fines del sistema educativo establecido por la LOE.

Los **programas de colaboración están ampliamente relacionados con los objetivos europeos** y se centran en la formación del profesorado, el aprendizaje de lenguas extranjeras, la mejora del éxito escolar, la lucha contra el abandono escolar temprano, la extensión o modificación del tiempo escolar. Todos estos programas tienen un desarrollo distinto porque se basan en las propuestas que las Consejerías de Educación o en su caso Departamentos de las distintas Comunidades Autónomas proponen, por lo que es lógico asumir que haya grandes variaciones en los puntos de partida al haber diversas realidades y contextos educativos según cada línea de programa en las CCAA.

Es lógico asumir que según los partidos políticos gobernantes en las CCAA habrá una línea ideológica dominante en el desarrollo de algunos programas.

Sin querer entrar en grandes profundidades, porque lo haremos con el abandono temprano de la formación y educación, hemos seleccionado tres cuestiones que forman parte de algunos de los grandes temas y retos educativos de los últimos años y en los que se marcan claras diferencias en la forma en que se han llevado a cabo en las distintas CCAA según el signo o tendencia política dominante. Dos de estas cuestiones han formado parte de los Programas de Cooperación Territorial, el programa Escuela 2.0 y el Educa 3²¹¹, y por último pondremos algunos ejemplos de cómo el cambio político y la llegada de la LOE con la asignatura de Educación para la ciudadanía supuso un motivo de confrontación política y social.

3.4.1.- Escuela 2.0.

El proyecto **Escuela 2.0** fue presentado por el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero en el Debate del Estado de la Nación celebrado en mayo de 2009 y tiene como objetivo fundamental la modernización del sistema educativo español mediante la integración de las TIC en el ámbito educativo. En esta intervención marcaba las líneas fundamentales del programa, y entre otras se pretendía permitir que los niños en España **estudiasen con ordenador, tanto en las aulas como en su casa**. Sin embargo, este objetivo no se ha visto cumplido completamente en todas las CCAA y se va a convertir en una de las principales diferencias de desarrollo del programa.

tercera de la Metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, aprobada por la Ley 29/2007, de 25 de octubre.

²¹⁰ El Plan se encuentra recogido en la web del Portal del Ministerio de Educación: Convenios con Comunidades Autónomas para el Plan de apoyo para la implantación de la LOE: <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-implantacion-loe/convenios-ccaa.htm>, septiembre 2011.

²¹¹ Ambos programas profundizan en objetivos europeos: competencia digital y extensión de la escolarización.

Escuela 2.0 fue un proyecto impulsado por el Gobierno de España para tener una duración de 4 años (2009-2013) y terminaría afectando a todos los alumnos de centros sostenidos con fondos públicos de 5º y 6º de Primaria (10-12 años) y de 1º y 2º de Educación Secundaria Obligatoria (12 a 14 años). Pérez Sanz, (2011) indica que el programa abarcaría 1.500.000 de ordenadores portátiles para los alumnos, más de 80.000 ordenadores para los profesores, y la dotación y equipamiento de unas 80.000 aulas digitales. El presupuesto global durante estos cuatro cursos ascendería a más de 800 millones de euros cofinanciados al 50% entre el Ministerio de Educación y las CC.AA. que han decidido participar en el programa²¹².

Escuela 2.0 no consistía únicamente en dotar de un ordenador personal a los niños, sino de la implantación de **una nueva forma de enseñar y de aprender**, utilizando las nuevas tecnologías e Internet, como complemento de los medios y fórmulas tradicionales en la enseñanza.

Los objetivos principales respondían a un deseo y un desafío tan importante como modernizar las escuelas españolas y convertirlas en escuelas del S.XXI, muy en la línea de las tendencias europeas, en las que la **competencia digital entre los ciudadanos europeos es un objetivo a alcanzar**. Los pilares de actuación de este programa se basaron en 6 ejes según hemos consultado en la página web del programa²¹³:

1. **Aulas digitales.** *Mejorar la dotación de recursos TICs a los alumnos y los centros: ordenadores portátiles para alumnos y profesores y aulas digitales con dotación eficaz estandarizada.*
2. *Garantizar la **conectividad** a Internet y la interconectividad dentro del aula para todos los equipos.*
3. **Facilitar** *el acceso a Internet en los domicilios en horarios especiales.*
4. *Potenciar la **formación del profesorado** no sólo en los aspectos tecnológicos sino sobre todo en los aspectos metodológicos y sociales de la integración de estos recursos en su práctica docente cotidiana.*
5. *Facilitar el acceso de toda la comunidad educativa a **materiales digitales** educativos ajustados a los diseños curriculares.*
6. **Implicar al alumnado** *y a las familias en la adquisición, custodia y uso de estos recursos.*

Es importante para el desarrollo del Escuela 2.0 la creación del proyecto AGREGA²¹⁴, que a juicio de Pérez Sanz (2011), supone el mayor repositorio de objetos

²¹² En el segundo curso de desarrollo del programa 2010-2011 fueron 15 de las 17 comunidades autónomas las que han firmado el convenio Escuela 2.0 con el M.E.C, todas a excepción de Madrid y la Comunidad Valenciana, aunque en el primero tampoco participó la Región de Murcia.

²¹³ Fuente: Escuela 2.0 en: <http://www.ite.educacion.es/escuela-20>, agosto 2012.

²¹⁴ AGREGA es un proyecto del Ministerio de Educación, el Ministerio de Industria a través de la empresa pública Red.es y las Comunidades Autónomas en el que de forma federada han trabajado las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado y se ponen a disposición de profesores, alumnos y familias, en todas las lenguas oficiales del Estado y en inglés, contenidos educativos digitales, bajo licencia *Creative Commons*, interactivos y multimedia, normalizados y clasificados de forma homogénea que responden a las demandas de nuestro actual currículo.

digitales educativos de Europa y que supone una de sus herramientas fundamentales pues su puesta en marcha coincide en el tiempo con el Programa Escuela 2.0. Este dato desmiente muchas de las críticas que se generaron en torno a este proyecto y que intentaron desprestigiarlo, basándose en que los ordenadores se entregaban vacíos, sin utilización posible y que los profesores no contaban con recursos ni formación para poder utilizarlos. Además, Escuela 2.0 se adapta a las políticas tecnológicas desarrolladas por cada CCAA, por eso los ordenadores de alumnos y profesores pueden funcionar tanto en **sistemas propietarios como de software libre**.

Ahora bien, pese al esfuerzo económico que este programa ha supuesto y las críticas que se han generado, como las recién expuestas, el programa se ha desarrollado en 15 CCAA, (incluyendo a País Vasco y Navarra²¹⁵) pero no de igual forma y con distintas complicaciones. Algunas CCAA retrasaron la distribución de los ordenadores entre todos los alumnos incluso con un curso de retraso, (Castilla y León) mientras que el resto de las CCAA acabaron el primer curso de desarrollo del programa con los ordenadores repartidos entre los alumnos. También hubo diferencias en el tipo de reparto y en la propiedad final de los ordenadores, mientras que Cataluña optó por dar la propiedad a las familias mediante la subvención del 50% y el 100% a los alumnos becados, otras entregaron los ordenadores con una asunción de corresponsabilidad de las familias, (Andalucía y Castilla la Mancha) otras como fue el caso de Castilla y León publicaron una orden para que los ordenadores estuviesen sometidos al uso privativo²¹⁶, estableciendo un copago y unas restricciones para aquellos alumnos que desearan llevar los ordenadores a casa.

Estos antecedentes indican que el desarrollo del programa Escuela 2.0, un programa de cooperación territorial útil y moderno, ha generado múltiples modelos de desarrollo, y unas diferencias que pueden basarse en distancias ideológicas. Mientras que comunidades autónomas como la de Madrid, Comunidad Valenciana y Murcia, gobernadas por el PP decidieron no participar en el programa alegando incluso que el uso de los miniportátiles producía miopía (Caballer, 15 de septiembre 2009), otras como Castilla y León, también del PP, restringieron el uso de los ordenadores, siendo las familias las que debían decidir llevar los ordenadores a sus casas bajo unas condiciones, hecho que ha supuesto la no generalización del uso entre todos los alumnos y creando, por tanto, una desigualdad en su acceso.

Es decir, un sistema de descentralización educativa tiene repercusiones en la desigualdad entre alumnos de distintas autonomías, un factor en el que sin duda influye la ideología y las diferencias políticas y partidistas existentes entre el gobierno central y el de las CCAA. Por tanto, todo aquello que no es ley u obligación, implica una voluntad para su ejecución, y consecuentemente puede repercutir negativamente en la sociedad,

²¹⁵ Las CCAA del País vasco y Navarra no están sujetas a la financiación de las otras CCAA, por tanto no reciben fondos del MEC para la realización de este programa, sin embargo, deciden participar voluntariamente en el programa, asumiendo su coste.

²¹⁶ El uso privativo en CyL se recoge en la: ORDEN EDU/303/2010, de 9 de marzo, por la que se regula la autorización de uso privativo de ordenadores miniportátiles en el marco de la Estrategia Red de Escuelas Digitales de Castilla y León Siglo XXI (RedXXI) y se establecen las condiciones para su uso con carácter educativo.

puesto que existe una gran vinculación y al mismo tiempo distancia entre las afinidades y tendencias políticas de las distintas CCAA y gobierno central según haya coincidencia y diferencia partidista entre gobierno central y autonómico.

3.4.2.- Educación Infantil 0-3

Otro programa de cooperación territorial desarrollado para dar respuesta a las necesidades surgidas a partir de la LOE es el programa Educa 3. La LOE define la Educación Infantil como una etapa educativa con identidad propia que atiende a niños y niñas desde el nacimiento hasta los seis años de edad. Es una etapa de carácter voluntario y su finalidad es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños. La LOE también establece que las Administraciones Públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el Primer Ciclo, coordinando las políticas de cooperación entre ellas para asegurar la oferta educativa de este ciclo. Sin embargo, no se puede olvidar que la franja de edad 0-3 requiere también una respuesta a la necesidad que tienen las familias de conciliar la vida familiar, personal y laboral.

Surge así, "Educa3", una iniciativa del Gobierno de España que se convierte en el primer programa integral de impulso para la creación de nuevas plazas educativas para niños de 0-3 años, siguiendo criterios de calidad en las instalaciones, en la atención educativa y en la cualificación de los profesionales que trabajan en este ciclo.

Este programa, al igual que el Escuela 2.0 va a ser un programa a 4 años (2008-2012) cofinanciado al 50% por las CCAA y destinando 200 millones anuales entre ambas partes. El objetivo del Educa 3 es la construcción de nuevas escuelas de Educación Infantil, como para la adaptación de edificios ya construidos para albergar nuevas escuelas de Educación Infantil y para la ampliación de las escuelas existentes.

Entre los años 2008-2010 se crearon 74.412 plazas y creado o adaptado 1176 centros²¹⁷ o escuelas de Educación Infantil bajo unos parámetros acordados de calidad, referentes tanto a espacios educativos como a personal cualificado.

Ahora bien, ¿dónde surge el problema con la Educación Infantil 0-3? ¿Por qué ha sido objeto de tantas intervenciones en los debates parlamentarios y por tanto objeto de controversia? Probablemente una de las razones, la más probable, es la necesidad existente entre las familias de que haya suficientes centros y plazas para que se pueda producir la conciliación de la vida familiar y laboral, porque hay una necesidad real entre la sociedad, una demanda de ampliación de plazas, al no existir suficiente cobertura. En segundo lugar, hay concepciones y modelos distintos de atención a la infancia, principalmente resumidos en el asistencial y en el educativo. Esta diferencia de modelos genera claras diferencias de atención a los niños, es decir, existe una falta de igualdad de oportunidades en aquellos lugares donde no se oferta el modelo educativo (fundamentalmente en ámbitos rurales).

²¹⁷ Fuente: Plan Educa 3, MEC: <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-educa3.html>, octubre 2011.

Los argumentos a favor del modelo educativo son muchos, como que los niños/as son desde el nacimiento sujetos de experiencia, (de hecho, lo son desde el período prenatal) y necesitan procesos interactivos de carácter educativo para construir los cimientos sobre los que se asentará su vida mental y los modos de relacionarse consigo mismo y con el mundo, tanto con los objetos como con las personas. Y por ello los cuatro grandes pilares básicos de la Educación Infantil, según el Informe de la Comisión Internacional de la UNESCO de Delors (1996) son: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser, aprender a vivir juntos, es decir, principios educativos.

No es de extrañar, que los defensores del modelo educativo ante la diversidad y tipología de centros existentes, donde los niños y niñas están escolarizados con denominaciones e intereses muy diversos (Guarderías, Ludoguarderías, Centros de Educación Infantil, Establecimientos de atención, cuidado y ocio, Escuelas Infantiles, Escuelas de jornada completa, Escuelas de media jornada, Minutos pequeños, Respirotecas, Bebetecas, Aulas de dos años, Guarderías en empresas, Casas Amigas, Guarderías en polígonos industriales u hospitales, Escuelas Maternales Infantiles, Jardines de Infancia, Pisos, Mamás canguros, Centros 0-3 de mañana, de tarde, etc.) muestren preocupación y surjan movimientos en defensa de la educación 0-6 años²¹⁸.

Es lógico que dos modelos tan dispares también generen debate con respecto a las implicaciones que cada uno requiere, es el caso de diferencias de profesionales (técnicos superiores en Educación Infantil y maestros) o incluso ausencia de cualificaciones en algunos centros asistenciales. Los espacios también son distintos, ya que los centros educativos requieren²¹⁹ unas características especiales y de calidad.

Otra controversia es la oferta de plazas públicas o privadas y su coste. La Educación Infantil 0-3 no es obligatoria y por tanto no es gratuita, si bien es cierto, que la Educación Infantil como el resto de las etapas y ciclos educativos dependen en su desarrollo de las políticas de las CCAA, en este ciclo es aun más complicado, porque como ya hemos señalado anteriormente hay mucha tipología de centros que responden tanto a iniciativas públicas como a privadas, estas últimas ligadas tradicionalmente a las guarderías, ludotecas, etc.

Con respecto a las iniciativas públicas, se puede decir que en cada CCAA domina un modelo, existen escuelas de Educación Infantil dependientes de la administración autonómica, escuelas municipales cofinanciadas por la administración autonómica, centros rurales en los que tienen competencias las Diputaciones Provinciales, etc., lo que quiere decir que con tan tremenda diversidad es normal que se produzcan debates, confusiones y modificaciones. Este sistema lleva implícito la diferencia de precios por

²¹⁸ Cobra especial protagonismo la Plataforma estatal en defensa del 0-6 quienes trabajan a nivel nacional con representación en las CCAA. La Plataforma hizo un manifiesto en diciembre del 2007 con un amplio apoyo trasladando al Gobierno unas reivindicaciones con respecto al primer ciclo de educación infantil, que se pueden consultar en: <http://wiki.educadorasdeinfantil.es/manifiestos/manifiesto-por-la-defensa-de-la-etapa-de-educacin-infantil-0-6--peticiones-al-gobierno>.

²¹⁹ Así lo establece el MEC en los requisitos para el Plan Educa 3: “Los espacios se diseñarán y organizarán con intención educativa, es decir, serán espacios diferenciados según edades y reunirán las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad, de seguridad y de accesibilidad que señale la legislación vigente”.

plaza, tanto en el coste que suponen a la administración, como en el coste que suponen a las familias, habiendo una tremenda disparidad en el mismo sistema público entre distintas administraciones y CCAA.

Tabla 7: Tasas de escolarización por edad y comunidad autónoma. 2007-08.

	< 1 año	1 año	2 años
España	5,6	19,8	35,0
Andalucía	1,9	6,5	11,2
Aragón	7,4	31,8	53,6
Asturias	4,7	10,5	16,3
Baleares	3,2	12,2	17,8
Canarias	0,0	0,0	0,0
Cantabria	2,9	8,6	48,3
Castilla y León	3,5	12,3	21,5
Castilla-La Mancha	0,8	2,3	4,5
Cataluña	8,3	36,5	56,9
C. Valenciana	2,1	15,5	27,1
Extremadura	1,0	2,3	4,8
Galicia	1,1	3,3	48,7
Madrid	13,1	37,8	56,5
Murcia	3,3	17,6	29,2
Navarra	7,9	26,7	47,2
País Vasco	17,6	39,4	93,8
Rioja	2,0	7,3	10,4
Ceuta	1,1	4,3	8,2
Melilla	0,8	10,9	36,6

Fuente: Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación, Sistema estatal de indicadores de la educación. E1 Escolarización y población EDICIÓN 2010.

Por otro lado, en algunas CCAA hay un porcentaje elevado de plazas privadas en Educación Infantil, desproporcionando el balance entre lo público y lo privado. De hecho, globalmente sólo el 50,7%²²⁰ de los alumnos matriculados en este ciclo lo está en centros públicos, por lo que también se entiende la controversia y el debate al respecto.

Con respecto a las tasas de escolarización 0-3 también existe una tremenda diferencia entre CCAA (véase tabla 7). Como ejemplo en el curso 2007-08 el País Vasco, con un porcentaje del 93,8%, lideraba la tasa de escolarización a los dos años frente a un 4,5% en Castilla la Mancha. Especialmente notable es el caso de Canarias, donde hasta los dos años prácticamente ningún niño acude a centros escolares.

En lo relativo a los objetivos europeos entre los que figuran “*la educación preescolar: fomentar el acceso equitativo y generalizado, y reforzar su calidad y el apoyo a los profesores*”²²¹, esta situación supone que en algunas CCAA se anda holgado y en otras escaso. En este último caso se debe más a la situación de la mujer y su incorporación al trabajo, más común en País Vasco, Cataluña o Madrid, y más escaso en

²²⁰ Fuente: MEC, (2011) *Datos y Cifras: Curso Escolar 2011-2012*, pp.52.

²²¹ Aparece entre los objetivos estratégicos de las áreas prioritarias de la cooperación europea en educación y formación durante el primer ciclo: **2009-2011 entre las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009.**

Extremadura, o Castilla la Mancha, entre las que hay enormes diferencias de escolarización. La diferencia también tiene que ver con las políticas que las CCAA han ido desarrollando en los últimos años en torno a la conciliación de la vida familiar y laboral y sobre la concepción e importancia que se le ha prestado a este ciclo en algunas CCAA, es decir, que se dan un cúmulo de circunstancias para explicar las diferencias existentes.

A estos hechos, hay que unir otra de las cuestiones que van asociadas a la concepción de un modelo u otro para este ciclo y es la cuestión de a qué Consejería de las administraciones autonómicas pertenece este ciclo.

Tabla 8. Comunidad Autónoma administración de quien depende primer ciclo Educación Infantil (0-3 AÑOS)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PARTIDO	ADMINISTRACIÓN DE PRIMER CICLO EDUCACIÓN INFANTIL (0-3 AÑOS)
Andalucía	PSOE	Consejería de Igualdad y Bienestar Social
Aragón	PSOE	Consejería de Educación, Cultura y Deporte
Asturias (Principado de)	PSOE	Consejería de Educación y Ciencia y Consejería de Bienestar Social
Baleares (Illes)	PSOE	Dependencia Municipal y próximamente Consejería de Educación
Canarias	CC	Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda
Cantabria	PRC (coalición PSOE)	Consejería de Educación
Castilla y León	PP	Consejería de Familia y Servicios Sociales
Castilla-La Mancha	PSOE	Consejería de Bienestar Social y Corporaciones Locales ²²²
Cataluña	PSOE, ERC, IU	Consejería de Educación
Comunitat Valenciana	PP	Consej. Educ. Universidades, Ciencia y Política Lingüística / Ayuntamientos
Extremadura	PSOE	Consejería de Igualdad y Empleo ²²³
Galicia	PSOE-BNG	Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar Social / Convenios Municipales
Madrid (Comunidad de)	PP	Consejería de Educación
Murcia (Región de)	PP	Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración
Navarra (Comunidad Foral de)	UPN (Coalición con CDN)	Consej. de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte / Ayuntamiento Pamplona
País Vasco	PNV	Consorcio Gobierno Vasco y Ayuntamientos
Rioja (La)	PP	Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración

Fuente: Trabajadores de la Enseñanza: FETE-UGT,(2007), El 0-3 reclama su espacio en Educación, Revista 82, Madrid, pp.3-13.

Parece que en el modelo socialista (hasta el año 2011) predomina la Consejería o Departamento de Educación como responsable de este ciclo (véase tabla 8), mientras

²²² La educación infantil 0-3 pasó a formar parte del organigrama de la Consejería de Educación a partir del curso 2009-10.

²²³ Con motivo de aprobación de la Ley de Educación de Extremadura, este ciclo fue transferido a la Consejería de Educación en el 2011.

que en las CCAA gobernadas por el PP predomina la Consejería de Igualdad, Bienestar Social, Familia o similares (Trabajadores de la Enseñanza: 2007).

Esta dualidad ha creado muchos problemas legales y generado sentencias judiciales precisamente porque el hecho de ser un ciclo educativo conlleva aspectos educativos que corresponden a un departamento de educación, aspectos como comisiones de escolarización, diversas interpretaciones sobre si Educación Infantil es competencia de ayuntamientos²²⁴ o administración autonómica, insuficiencia de desarrollo reglamentado correspondiente al ciclo, etc.

De telón de fondo a estos datos figuran los objetivos de la Cumbre de Barcelona 2002, durante la presidencia de España de la UE. Entonces, se fijó la meta del 33% de escolarización para niños de 0 a 3 años en el año 2010.

Lo que parece claro es que existe una necesidad social, y por eso, el 0-3 años es centro de debate político, y de desavenencias que surgen no sólo por la demanda de plazas, sino también por una cuestión de fondo que es la diferencia ideológica con respecto a este ciclo y que implica modelos de gestión muy diversos, con demasiados agentes implicados que cuestionan de manera seria la conveniencia de tanta descentralización. Es decir, el bachillerato o la FP no son etapas obligatorias, pero está claro que son “estudios”, pertenecen a un sistema educativo, y se imparten en centros escolares. La Educación Infantil también es un ciclo educativo, sin embargo, no todos los niños de 0-3 acuden a escuelas, sino que hay un porcentaje importante, que o no están escolarizados, o acuden a centros asistenciales sin ningún carácter educativo sino lúdico o conciliador de la vida familiar y laboral. Pese a los grandes avances que se han producido en los últimos años en lo relativo a este ciclo, falta todavía unidad de criterios, de normativa, de concepto, etc., problemas generados por el sistema de descentralización reinante en España que permite que lo no obligatorio se rija con unos principios mínimos y comunes que son los contemplados en la LOE, pero que permite que la regulación al respecto dependa de demasiados factores, dando lugar a múltiples diferencias entre los sistemas de cada CCAA.

3.4.3.- Educación para la Ciudadanía

Otra de las cuestiones que han dado lugar a diferentes problemas en la administración educativa en los últimos años, ha sido la asignatura de Educación para la Ciudadanía, una asignatura que se comenzó a impartir con carácter obligatorio en Educación Primaria y Secundaria a partir de la LOE, impartándose por primera vez en el curso 2007/08 en las CCAA gobernadas por el Partido Socialista que decidieron integrarla en las materias de 3º de ESO y en el curso 2008/09 en las gobernadas por el PP.

²²⁴ Pese a que la educación en todas sus etapas es una competencia autonómica, nuestro país ha ido avanzando en los últimos años hacia un mayor nivel de descentralización con el objetivo de acercar más servicios a los ciudadanos. Con este principio es con el que muchos ayuntamientos han ido asumiendo más servicios y no siempre con una corresponsabilidad de una cofinanciación adecuada al servicio prestado. Actualmente en la mayoría de las CCAA, este es el modelo que impera, el que los ayuntamientos asuman una delegación de competencias con respecto a la educación infantil, tanto en la creación de centros, como en su gestión, incluso en la gestión del personal.

Lo que parece haber estado al margen del debate es que esta asignatura no obedece a caprichos del Gobierno de la nación, sino que surge en respuesta a las indicaciones del Consejo de Europa, que recomendó que todos los estados miembros hicieran de la educación para la ciudadanía democrática un objetivo prioritario de su política educativa a través de la *Recomendación 12* (2012) sobre la educación para la ciudadanía democrática.

Esta recomendación estableció una guía general sobre los objetivos, contenidos y métodos para las políticas y reformas de esta materia, basadas en la *“preocupación por la creciente apatía política y civil y la falta de confianza en las instituciones democráticas, y por el aumento de casos de corrupción, racismo, xenofobia, nacionalismo violento, intolerancia ante las minorías, discriminación y exclusión social....en el interés en proteger los derechos de los ciudadanos, en lograr que tomen conciencia de sus responsabilidades y en reforzar la sociedad democrática”*. Además se añade que *“la educación para la ciudadanía democrática es esencial para promover una sociedad libre, tolerante y justa y contribuye a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la ley, que son los fundamentos de la democracia”* (Consejo de Europa, 2002:2-3).

Por último, esta recomendación incluye también en la misma página *“que la educación para la ciudadanía democrática debe abarcar cualquier actividad educativa, incluida la de la familia, permitiendo que el individuo actúe durante toda su vida como un ciudadano activo y responsable, respetuoso con los derechos de los demás.”*

Estos principios aparecen recogidos en España posteriormente en los Reales Decretos por los que se establecen las enseñanzas mínimas de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria. De igual forma, se incorpora la “Competencia Social y Ciudadana” como una de las ocho competencias básicas que deben adquirir los alumnos, y se incluye la asignatura Educación para la ciudadanía y los derechos humanos dentro de las materias obligatorias de estas etapas.

Por otro lado, el artículo 27.2 de la Constitución española señala que *“la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”*, consecuentemente es lógico pensar que nuestro sistema educativo garantice una educación en valores constitucionales, por lo que la enseñanza básica obligatoria se convierte así en mecanismo de defensa del modelo constitucional.

Ahora bien, si estos son los principios que justifican esta asignatura, y tal y como hemos analizado, se encuentran perfectamente amparados en un contexto europeo que además impulsa a los países de la UE para que dentro de sus sistemas educativos promocionen e incluyan estos principios, ¿por qué surgen tantos problemas en las CCAA españolas?

Una de las razones esgrimidas es la carga ideológica con la que supuestamente se trabaja esta asignatura en algunas CCAA, así lo argumenta el informe de Profesionales por la Ética (2007) *“Educación para la Ciudadanía en las comunidades autónomas”* que a modo de resumen viene a establecer que *Andalucía, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Castilla La Mancha, Extremadura, y sobre todo el País Vasco, son las*

comunidades autónomas que más “acentúan el carácter ideológico” de la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

Este estudio, que se ha basado en el análisis de los decretos o borradores del desarrollo curricular de la asignatura realizado por cada comunidad autónoma, declara que, en cambio, las CCAA gobernadas por el PP, como Baleares, Castilla y León, Madrid, Murcia, La Rioja y Valencia, “han recortado” los decretos de enseñanzas mínimos establecidos por el Ministerio de Educación y “*restringen los contenidos más ideológicos, que tienen que ver con la formación de la conciencia moral y los contenidos relativos a la educación afectivo-emocional aunque no se logra cortar de raíz esa fuente*”. (Profesionales por la ética, 2007:108)

En el caso de Navarra, Asturias, Aragón y las ciudades de Ceuta y Melilla, el informe sostiene que el desarrollo de sus currículos, aunque plantean elementos diferenciales, “*afectan menos a las cuestiones más esenciales y más polémicas*” de la asignatura como es el caso de las CCAA citadas en el primer bloque. Es decir, que se apunta con toda claridad hacia la influencia política y partidista en el desarrollo de una asignatura obligatoria.

La cuestión fue más polémica cuando además, el currículo de EpC²²⁵ fue objeto de recurso por el Estado en aquellas CCAA en que se consideró que sus contenidos habían sido desvirtuados, algo que sucedió en varias CCAA y que dio lugar a posteriores sentencias en las que finalmente, pese a reconocerse ciertas diferencias entre el Real Decreto y los Decretos de las CCAA afectadas, se tenía en cuenta que los contenidos en muchos casos eran tan abstractos que no se veía perjuicio, ni grandes omisiones que pudiesen considerarse claros casos de desigualdad. Más grave se puede considerar el hecho de que la asignatura EpC se impartiese en inglés en la Comunidad Valenciana produciendo situaciones espermáticas dentro de las aulas.

Quizá la situación más crítica de la anormalidad que se generó en torno a esta asignatura fue cuando comenzó el insólito proceso de objeción de conciencia a esta asignatura, promovido por varios grupos entre los que destacaron la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA) el Foro Español de la Familia y la Conferencia Episcopal Española (CEE).

Sin querer entrar en detalle sobre el debate de si es o no posible la objeción de conciencia a una asignatura obligatoria, debe sin embargo tenerse en cuenta una pluralidad de opinión que a modo de resumen se concreta en dos cuestiones. La primera es que no se puede objetar una asignatura obligatoria, es como si objetáramos sobre las matemáticas o el conocimiento del medio, la filosofía o la historia, hechos que crearían unos precedentes absurdos ya que todas estas asignaturas muestran libertad de pensamiento, corrientes ideológicas, políticas e incluso religiosas sobre las que no todo el mundo está de acuerdo.

En segundo lugar, se ha de tener en cuenta, especialmente en este país, que ni la Iglesia católica ni el PP se cuestionan que se imparta religión católica en las aulas públicas, aunque defienden que la educación para la ciudadanía debe hacerse en las

²²⁵ EpC: Educación para la ciudadanía.

casas. Este debate fue específico de España, porque que no se ha reproducido en ningún otro país europeo.

Por último, las polémicas generadas por dispares resoluciones dictadas por los tribunales autonómicos finalizaron cuando el Tribunal Supremo (TS) en enero del 2009 rechazó el derecho a ejercer la objeción de conciencia frente a la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, argumentando que el contenido de la asignatura no lesiona los derechos de los padres ya que los contenidos **no alcanzan a lesionar el derecho fundamental de los padres** para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Ahora bien, si no estaba todavía claro que esta asignatura ha sido un motivo de controversia, utilización partidista, religiosa y de grupos sociales quedó más claro aun, cuando incluso después del fallo del Tribunal Supremo, dirigentes del PP anunciaron el apoyo a los objetores y la voluntad de eliminar esta asignatura cuando el PP llegase al gobierno de España (Diario Público, 28 enero, 2009), un compromiso que definitivamente no se ha cumplido pero que sí ha afectado de alguna manera los contenidos de la asignatura²²⁶.

De hecho, el ministro de educación Wert al inicio de su legislatura anunció que reformaría la asignatura, y en mayo del 2012 se desveló parte de la modificación del currículum, que según Aunión (18 de mayo, 2012) se basa en: “*el objetivo es eliminar las “cuestiones controvertidas y susceptibles de adoctrinamiento ideológico” de la asignatura más polémica de las tres últimas legislaturas: Educación para la Ciudadanía. En la práctica esto implicará menos contenidos sobre los conflictos sociales y las desigualdades, obviar las escasas referencias a la homosexualidad, e incorporar como nuevos temas la defensa de la iniciativa privada y la crítica del “nacionalismo excluyente”*”.

Se demuestra, entonces, como en este país, la educación es motivo de utilización partidista, y que hay claras diferencias en su gestión según los principios de uno u otro partido político que ostenten el gobierno, principios o diferencias que hemos constatado tanto en los PCT como en la misma aplicación de una ley orgánica, que es la LOE. Habrá que analizar a continuación si un objetivo europeo, **la reducción del abandono temprano de la educación y formación**, con una grave situación en el conjunto de España, va a estar sujeto también a los vaivenes políticos de las distintas CCAA o si por el contrario va a haber una tendencia común y consensuada para luchar en contra de esta problemática compartida por todas las CCAA.

²²⁶ En Junio de 2012 está pendiente la publicación del nuevo currículum.

II PARTE

EL PROBLEMA DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO DE LA FORMACIÓN Y EDUCACIÓN

CAPÍTULO 4.- EL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN. SITUANDO EL PROBLEMA

4.1.- ¿Qué es el abandono escolar, qué se entiende por abandono temprano de la educación y formación?

4.2.- El abandono prematuro de la educación y formación en un contexto europeo. Distintas experiencias.

4.3.- Causas para el abandono temprano de la educación y formación. Un análisis desde distintos puntos de vista.

4.4.- Visión del abandono temprano de la educación y formación: Alumnos y profesores.

4.5.- Medidas y enfoques generales adoptados en España para combatir el abandono temprano de la educación y formación.

4. EL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN. SITUANDO EL PROBLEMA.

La elección de este tema como objetivo fundamental de esta investigación no es por azar, las realidades educativa, social y económica españolas están afectadas por la problemática del abandono de la educación, y éste se sitúa como el objetivo más complicado de alcanzar por España en la confluencia con los objetivos europeos. A juicio de Fernández Macías, Muñoz de Bustillo Llorente, Braña Pino, y Antón Pérez (2009:14): “*el abandono escolar temprano, antes de haber culminado la educación secundaria superior, supone poner en peligro una estrategia de desarrollo social basada en el mejoramiento del capital humano y por lo tanto es lógico que sea objeto de preocupación entre las autoridades políticas y la población en general*”. Es decir que se va a convertir en un problema que trasciende el ámbito educativo, convirtiéndose en un problema social, fiscal y por extensión político²²⁷ según señalan ellos mismos (ídem: 84).

Hablar de abandono escolar prematuro, temprano o utilizando el término que hoy parece preferirse *Abandono temprano de la educación y la formación*, es complicado y suele confundirse con el problema del fracaso escolar²²⁸, de hecho hay varios estudios²²⁹ que relacionan ambas problemáticas, y es difícil separar la una de la otra, de hecho en el análisis de factores que influyen en el abandono escolar hay una gran coincidencia, prácticamente absoluta con los factores determinantes del fracaso escolar, tales como la influencia del ámbito personal y familiar, el contexto socio económico y cultural del alumno, así como el contexto escolar según señalan Calero, Choi y Waisgrais (2010).

El problema del ATEF²³⁰ no es un problema aislado en España, sino que debe estar situado en el contexto mundial en el que nos encontramos y fundamentalmente en el europeo como se ha analizado previamente y se ha puesto de manifiesto. Es uno de los objetivos europeos ya previstos para el 2010, cuya pretensión de reducción cobra más fuerza como objetivo para el 2020. La situación del ATEF en Europa es muy dispar,

²²⁷ Hay una tipología de efectos producidos por el abandono escolar que se resumen en privados (mayor incidencia de desempleo, mayor duración del desempleo, menores ingresos, peor estado subjetivo de salud, mayor tasa de descuento subjetiva, menor aversión al riesgo, menor participación en el aprendizaje a lo largo de la vida, menor inversión en la educación de los hijos, y menor satisfacción sociales (mayor delincuencia, menores efectos externos positivos sobre los compañeros de trabajo, menor crecimiento económico, mayor desempleo, menor cohesión social, peor estado de salud pública, menor capital social) y fiscales (menores ingresos impositivos, mayores prestaciones por desempleo, mayores gastos en asistencia social, mayor gasto en salud, mayor gasto en seguridad pública, mayor gasto en justicia).

²²⁸ Por fracaso escolar se entiende la proporción de individuos que no consiguen concluir los estudios obligatorios, y no obtienen el título de la ESO.

²²⁹ Estudios como el de Fernández Enguita, M; Mena, L; Riviere, J., (2010). *Fracaso y Abandono escolar en España*, Obra Social Fundación la Caixa, Barcelona, o Calero, J., Choi, A. y Waisgrais, S. (2010). *Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 225-256, profundizan en la relación de ambos problemas, pero la gran mayoría de los artículos relacionados con el abandono escolar introducen el fracaso escolar como un factor determinante para el abandono.

²³⁰ ATEF: Abandono temprano de la educación y formación.

y mientras que hay países²³¹ que han logrado estar por debajo del 10%, otros como España superan el 25% (Varios Autores, 2006).

Para esta disparidad existente en España se proporcionan diversas explicaciones, una de ellas se basa en la ampliación de la duración de la secundaria obligatoria y su incidencia en la reducción de la tasa de abandono, dato que se ha constatado en España con la implantación de la LOGSE y su obligatoriedad de ampliar los estudios hasta los 16 años, lo que supuso una reducción en la tasa de abandono, bajando en 10 puntos desde la década de los 90 a la del 2000 (ver tabla 1).

Un factor importante que se tiene en cuenta al analizar el contexto europeo es la variedad de la oferta educativa, y parece evidente que cuanta más oferta existe, más motivación se genera entre los alumnos con dificultades, y en este contexto, parece preferible una diversidad de oferta de FP encaminada hacia la obtención de una cualificación profesional que permita el acceso al mercado laboral (Varios Autores, 2006:5). Hay otros factores comunes entre los países europeos que se muestran como claramente influyentes en el fenómeno del ATEF y que se analizarán posteriormente, entre ellos destacan: el contexto socioeconómico, la situación familiar, las enfermedades, el factor de la población inmigrante, el apoyo o en su defecto la ausencia del apoyo familiar, y el fracaso escolar o el alto nivel de oportunidades laborales para personas con menos formación.

Entre algunos indicadores que se deben plantear en torno al ATEF, además de las encuestas de la EPA, Roca (2010) señala el porcentaje de **matrículas en etapas post obligatorias** que en España se situaba en el 2007 en el 80%, y también se debe tener en cuenta el **porcentaje de titulados en la ESO**, que en el mismo año se cifraba en el 74%. Junto con estos indicadores, también se debe considerar la ausencia de información existente referente a los alumnos una vez que abandonan los institutos o centros educativos, o más bien el seguimiento que se puede hacer de ellos, es decir que una vez que un alumno deja de estar matriculado en un instituto es imposible realizar un seguimiento de los estudios que han continuado o si han abandonado, lo que dificulta de manera seria la investigación al respecto según señalan Serra y Palaudàrias (2010: 307).

Una cuestión llamativa es que pese a su gravedad como problema educativo, el abandono escolar ha comenzado a tener importancia y a ser objeto de estudio desde el **año 2003**, e incluso desde entonces ha tenido poca investigación, así lo ven Velaz de Medrano y de Paz (2010), pero dentro de la complejidad que supone el estudio del ATEF, se deben tener en cuenta factores externos al sistema educativo español. Es el caso del número importante de inmigrantes que han llegado a España en los últimos años y que han tenido o una incorporación tardía a los estudios o cuando han llegado ya habían abandonado. Evidentemente y con la franja de edad que se tiene de referencia en la EPA para las cifras de abandono, son jóvenes que residen en España, y este hecho incrementa de una manera importante el porcentaje del abandono escolar, o dicho de otra

²³¹ Países como Noruega, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Dinamarca, Croacia, Suecia, Finlandia, Austria, o Lituania han logrado alcanzar el objetivo europeo de reducir la tasa de ATEF a menos del 10%, mientras que en el extremo contrario se encuentran Malta, Portugal, España, o Islandia con porcentajes superiores al 25%.

manera, se reduce el abandono escolar de una manera significativa si se excluye a la población inmigrante de la muestra como también indican Fernández, Muñoz de Bustillo, Braña, y Antón Pérez (2010:319).

La relación de la **población inmigrante** con el ATEF requiere también su estudio como el realizado por Serra y Palaudàrias (2010: 301-303), quienes indican que a pesar de que los inmigrantes son un colectivo creciente, no es dominante o mayoritario, sin embargo las instituciones tienden a favorecer a colectivos mayoritarios y no atienden a las características y situaciones de los “otros”, de lo que se puede deducir una falta de atención institucional por parte del MEC o Consejerías de Educación, quienes pueden ocultar prácticas discriminatorias, es decir, *se puede producir discriminación cuando no se hace nada para favorecer a un colectivo*, y en este caso nos estamos refiriendo a medidas destinadas a la población inmigrante para evitar el abandono escolar.

Otra cuestión importante a tener en cuenta con referencia al abandono es la comparativa entre el abandono y los resultados en el informe PISA en algunas CCAA, entre las que hay una tremenda disparidad, casos como Castilla y León, La Rioja o Madrid, pero también es significativo el índice de abandono temprano comparado entre CCAA, habiendo grandes diferencias que se pueden observar en la tabla 1.

Unas diferencias que también se ven en las cifras de fracaso escolar entre CCAA y que hacen cuestionar que el causante del fracaso escolar pueda ser el propio sistema educativo²³², ya que es el mismo para todas las CCAA, sino que se pueda deber a factores históricos, sociales, etc. El Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2012:23) señala esas diferencias: *“Más de 25 puntos de diferencia (a veces casi 30) entre las comunidades autónomas más y menos castigadas por el fracaso escolar son demasiado significativos para pasar de largo, entre otras cosas porque no parece justo dar el mismo calificación de fracaso escolar al de una comunidad autónoma como la de Asturias con un 11% que al de otras, como Islas Baleares con un 39%, o la Comunidad Valenciana con un 38%”*.

Sin embargo unas **diferencias tan claras entre CCAA** deberían implicar una preocupación dispar también entre ellas, siguiendo la teórica proporción de cuanto más abandono existe en una comunidad, más implicación de la administración educativa debería producirse, más investigación debería realizarse, y más y diversas medidas deberían tomarse entre las CCAA más afectadas. Sin embargo, éste no parece ser el caso como se puede observar si tenemos en cuenta por ejemplo el escaso número de investigaciones al respecto, y en este caso sobresale por ejemplo Cataluña, donde se han realizado estudios específicos²³³, o el País Vasco²³⁴ en el 2007 siendo pionera en la

²³² Es frecuente escuchar entre responsables políticos la crítica a los resultados académicos negativos asociados a las leyes educativas, y consecuentemente asociado al funcionamiento del sistema educativo.

²³³ El monográfico sobre abandono temprano de la Revista de Educación de 2010 contiene concretamente dos artículos con estudios específicos de la realidad de Cataluña, el primero de ellos de *Mora Corral, sobre los Determinantes del abandono escolar en Cataluña: más allá del nivel socio-económico de las familias*, y el segundo es una investigación de *Serra Salamé, y Palaudàrias Martí, sobre las Deficiencias en el seguimiento del abandono escolar y trayectorias de continuidad del alumnado de origen inmigrado en Cataluña*.

²³⁴ El País Vasco a través del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa ha realizado el estudio de “Abandono Escolar: Segundo Ciclo de ESO”

elaboración de estudios sobre esta temática entre las CCAA. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de otras CCAA, con una problemática seria, pero sin investigaciones específicas de su propia CCAA al respecto.

Tabla 1. *Abandono temprano de la educación y formación: Población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de E. Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación*

CCAA	1998	2003	2006	2008	2009	2010	2011
Andalucía	38,6	38,2	36,9	38,5	37,5	34,7	32,5
Aragón	22,8	24,0	28,7	25,6	25,1	23,7	22,7
Asturias (Principado de)	24,5	28,6	22,3	19,7	21,1	22,3	21,9
Baleares	38,1	41,4	34,9	43,2	40,8	36,7	30,7
Canarias	34,5	32,7	34,8	34,1	31,2	30,4	31,5
Cantabria	25,8	29,1	24,0	22,8	23,9	23,9	21,2
Castilla y León	23,4	24,4	24,4	26,0	27,0	23,3	27,3
Castilla-La Mancha	39,0	36,2	38,0	38,1	34,4	33,2	31,6
Cataluña	30,1	33,9	27,0	33,2	31,9	29,0	26,0
Ceuta y Melilla	40,8	40,8	45,7	42,1	36,0	40,7	40,4
Comunidad Valenciana	36,2	36,0	30,4	33,1	32,8	29,2	27,4
Extremadura	40,7	36,9	35,7	33,6	34,5	31,7	29,6
Galicia	30,5	25,0	25,8	24,1	26,0	23,1	20,8
Madrid (Comunidad de)	21,0	22,6	25,3	26,9	26,3	22,3	19,8
Murcia (Región de)	39,2	43,0	39,1	41,0	37,3	35,5	30,7
Navarra (Comunidad Foral de)	18,5	20,8	12,6	19,2	19,8	16,8	12,0
País Vasco	18,5	15,8	14,5	14,7	16,0	12,6	13,0
Rioja (La)	30,2	34,7	26,4	37,2	32,7	28,1	30,2
TOTAL	30,8	31,6	29,9	31,9	31,2	28,4	26,5

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE. Elaborado con metodología Eurostat e informes del Ministerio de Educación, Datos y Cifras de últimos cursos. Elaboración propia.

4.1.- ¿Qué es el abandono escolar, qué se entiende por abandono temprano de la educación y formación?

La definición de abandono temprano de la educación y formación viene dada por el acuerdo de la cumbre de Lisboa, y se va a referir en España y en el resto de Europa al “*porcentaje de jóvenes entre los 18 y los 24 años que no ha alcanzado una titulación de enseñanza secundaria superior y se encuentra fuera del sistema educativo, o de los sistemas de formación, en las últimas cuatro semanas antes de ser encuestados por la EPA*”²³⁵, es decir, nos encontramos con una definición técnica sobre este problema que se debe plantear en un contexto europeo, con el que se comparten algunas cuestiones según argumentan Casquero y Navarro (2010).

Sin embargo, existe una gran confusión sobre lo que se entiende por abandono escolar, debido a varios conceptos y acepciones que vamos a ir introduciendo en este apartado y que se barajan al respecto, tanto en estudios como entre la sociedad, pero que no serían los correctos según la definición que se tiene en cuenta en la EPA y que es compartida en toda Europa.

²³⁵ EPA: Encuesta de Población Activa.

Una definición, que añadiría significado a la anterior, incluiría la referencia que Mena, Enguita y Riviere (2010) introducen entendiendo el abandono escolar como el resultado final de un proceso con jalones y manifestaciones de desenganche escolar, con una lenta y progresiva acumulación de fuentes de alejamiento de la escala de valores, las pautas de actuación y los símbolos de identificación con la escuela.

Otras definiciones y conceptos que se suelen asociar al problema del Abandono Prematuro de la Escuela son los que encontramos en el *Resumen ejecutivo sobre el estudio del abandono escolar prematuro de la Revista de Educación* (2006) que incluye varios criterios pertinentes:

- La imposibilidad de finalizar la etapa de Bachillerato y la no asistencia a una educación o formación superior.
- La imposibilidad de finalizar la educación obligatoria (por ejemplo, por continua o completa no asistencia).
- La imposibilidad de obtener calificaciones o certificados escolares.
- La imposibilidad de los que han alcanzado la edad de finalizar su educación escolar para participar en el proceso de educación o formación.
- La imposibilidad de obtener las calificaciones necesarias para tomar parte en programas de Educación Superior.
- La imposibilidad de obtener las calificaciones necesarias para acceder a un amplio abanico de oportunidades en el mercado laboral y mantener abiertas sus opciones de por vida. (Varios autores, 2006:908)

Más allá de estas interpretaciones sobre lo que se entiende por abandono escolar, nos encontramos con la definición que en Euskadi se da de abandono escolar por el Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (2007:11): “*se refiere al alumnado que estando matriculado en el centro al inicio de curso no ha acudido ningún día al mismo al menos durante el último mes anterior a la recogida de los datos y no ha solicitado en ningún momento el traslado de su expediente académico para continuar sus estudios en otro centro*”. Es decir, que se baraja una definición completamente distinta a la que se maneja en Eurostat, pero que va a centrarse concretamente en la ESO, en los cursos de 3º y 4º para obtener datos sobre aquellos alumnos que abandonan sus estudios, y va a excluir la variable de que tengan entre 18 y 24 años y que estén ya fuera del sistema. En Euskadi, a la vista de este informe se van a centrar en una investigación, más cercana al entorno²³⁶ y al estudiante, por estar todavía matriculado en el sistema escolar, por tanto se contemplaría un abandono previo a la finalización de los estudios de la ESO.

²³⁶ Hablamos de una investigación más cercana porque en los centros educativos hay acceso al expediente del alumno y por tanto se pueden tener en cuenta factores del historial de alumno que puedan incidir en abandono. Por el contrario, y tal y como se ha comentado con respecto a otros estudios, la tasa de abandono de Eurostat se mide entre jóvenes que están fuera del sistema, no matriculados en centros, por lo que cualquier tipo de investigación que se realice cuenta con una mayor dificultad al no haber acceso a casos concretos sino estadísticos.

Como se puede observar hay varias interpretaciones sobre lo que puede ser el abandono escolar, además de la habitual y más extendida entre la sociedad que es la de aquellos alumnos que abandonan sus estudios, sin tener que abandonar la escuela, independientemente de la edad que tengan, y etapa que cursen, es decir, que se entiende que hay un porcentaje de alumnos que suelen alcanzar la ESO con una gran desmotivación y que suelen acumular retrasos y problemas durante la educación primaria. Dicho alumnado al llegar a la educación secundaria suele experimentar un desenganche que conlleva una completa desmotivación, ausencia de trabajo, olvido de material escolar, etc., situaciones que se pueden denominar de abandono del estudio dentro del propio centro educativo.

El abandono temprano de la educación hoy en día se debe considerar un problema mundial (porque al fin y al cabo estamos en un sistema globalizado), no sólo español que debe ser abordado de una manera interdisciplinar. No es un problema simplemente educativo, sino económico y social y por tanto también debe ser abordado entre distintas administraciones, porque es evidente que supone grandes problemas que no pueden ser resueltos de una única forma y desde un solo campo. En este sentido se manifiestan Espínola y Claro, (2010: 258): *“se han recogido evidencias que muestran que los costos de la no finalización de la secundaria son altos para los individuos y sus familias, para la sociedad y para la economía de los países”*. Hechos que obligan a que las Administraciones tomen medidas serias al respecto, más aun en los difíciles momentos económicos que se están viviendo que demuestran las dificultades de acceder a puestos de trabajo, más aun si se carece de suficientes cualificaciones.

4.2.- El abandono prematuro de la educación y formación en un contexto europeo. Distintas experiencias.

La importancia que cobra la reducción del abandono escolar prematuro en un contexto europeo está ligada a la idea de que es un punto de conexión, o un puente para la consecución de otros objetivos, los de Europa 2020. Como ya hemos indicado anteriormente, la empleabilidad de los jóvenes es un factor clave en Europa y contribuye a una incorporación cada vez mayor en el mercado laboral, pero además ayuda a la consecución del objetivo principal de una tasa de empleo del 75 % para mujeres y hombres de entre 20 y 64 años. Al mismo tiempo, contribuye significativamente a romper el ciclo de la pobreza, que lleva a la exclusión social de tantos jóvenes. Por tanto, se trata de una medida clave para alcanzar el objetivo de evitar a, al menos, veinte millones de personas el riesgo de caer en la pobreza según la Comisión Europea (2011). Es evidente que lo que está en juego no es una cuestión baladí, sino un objetivo europeo fundamental que va a contribuir de una manera clave al futuro económico y social de la UE, pues el abandono prematuro afecta de forma determinante al paro juvenil, y *“representa una pérdida de oportunidades para los jóvenes y un desperdicio de potencial social y económico para la Unión Europea en su conjunto”* (Comisión Europea, 2011:4). Esto quiere decir que la lucha contra el abandono prematuro es determinante para crecer económica, social y democráticamente en Europa, pues

también está asociado el bajo nivel de formación, a la baja participación en los procesos democráticos y a la inactividad como ciudadanos.

Parece ser que la preocupación en España por el abandono escolar comienza cuando la UE empieza a plantear objetivos claros y cuantificables para su reducción, muy concretamente se plantea objetivos para la cumbre de Lisboa 2010, unos objetivos que tienen que ver con mejorar la cualificación de los trabajadores europeos y los niveles de formación con el objetivo de alcanzar una mayor cohesión social.

Además no se debe dejar de lado la importancia que cobra la asociación de formación y cualificación al empleo, y que analizan Fernández Macías, et als. (2009:77): *“El análisis de los jóvenes con bajo nivel educativo que están empleados muestra que el patrón general en los países de la OCDE es que a mayor nivel educativo mayor tasa de empleo, excepto en España, Grecia, Italia y Portugal”*.

El punto de partida es complicado porque para tener un referente europeo se debe establecer un mecanismo común de medición, que va a ser a través de EUROSTAT²³⁷ y representa el punto de partida para establecer comparaciones entre los países de la UE mediante un muestreo de los mismos ítems a ciudadanos europeos de todos los países participantes. En el tema que abordamos, el muestreo en España se hace a través de la EPA²³⁸. Faci (2011) señala que en la EPA se pregunta a los encuestados si durante las últimas cuatro semanas han realizado algún tipo de estudios o formación incluido o no en los planes oficiales de estudios. Si está incluido en planes de estudios, se le pregunta por el número total de horas empleadas y se le hacen otras preguntas más concretas sobre esta formación. Además, se le pregunta cuál es el mayor nivel de estudios que ha terminado y la especialidad obtenida (si la formación es especializada). A los que no tienen estudios terminados se les pregunta también si saben leer y escribir.

El índice del abandono escolar prematuro obtenido de la EPA es casi el único indicador que nos permite conocer de modo más o menos directo la trayectoria académica de la población una vez transcurrida la etapa de escolarización obligatoria, pero su punto de medición no parece ser demasiado exacto al no tener en cuenta otra serie de variables que tienen peso y que serían indicadores educativos, además de indicativos de la actividad económica o laboral que son los datos que proporciona la EPA.

La cuestión es que desde los años 90 se puede ver un interés reflejado en esta materia, pero sólo ha empezado a estar más claro en España en los últimos años, principalmente a partir de la aprobación de la LOE. Podemos señalar que la evolución con respecto al abandono en España ha sido negativa, aunque también hemos de tener en cuenta el punto de partida español en que la situación de la población escolar no requería una permanencia en el sistema hasta los 16 años hasta la llegada de la LOGSE, y

²³⁷ Eurostat es la oficina estadística de la Comisión Europea que produce datos sobre la UE y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los estados miembro.

²³⁸ Esta encuesta se realiza, con gran rigor técnico cada trimestre del año. En el caso español la EPA es responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística, institución del Estado español que tiene una amplia trayectoria que comienza en 1857 con la creación de la Junta de estadística y la realización, ese mismo año, del primer censo de población de España.

también se ha de tener en cuenta que el nivel de formación de la población adulta era bastante inferior a la del resto de los países europeos.

No obstante y teniendo en cuenta que el punto de partida del abandono escolar en España a principios de los 90 era del 40%, su descenso ha sido muy limitado hasta el último año, 2011, en que se ha descendido hasta el 26,5% de abandono. Es lógico y paradójico, que la extensión de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años incrementara la tasa de fracaso escolar, puesto que no sólo se aumenta en dos años el periodo en el que hay que permanecer físicamente en la escuela, sino también los conocimientos requeridos para obtener el certificado de enseñanza obligatoria, lo que implica que si hasta la LOGSE el graduado escolar se podía obtener a los 14 habiendo empezado a los 6 y haciendo un curso por año, tras la LOGSE se ha de conseguir a los 16 en las mismas condiciones.

Este hecho puede explicar parcialmente el por qué existen tales diferencias entre la situación del abandono escolar en España y en el resto de los países europeos tal y como se puede apreciar en la tabla 3, pero aun así cabe la pregunta de ¿por qué unos países han conseguido reducir su tasa de abandono y otros como España apenas han notado variación positiva? Evidentemente, la respuesta debe tener ciertas complicaciones y variables, porque de lo contrario España ya habría reducido esa tasa y habríamos conseguido confluir con la media de Europa.

Dentro de las explicaciones que se barajan al respecto, Faci (2011) explica que este hecho puede estar asociado al bajo nivel formativo de la población adulta española, por lo que el valor del mundo formativo es inferior al que se puede dar en otros países y tener una influencia negativa en torno a la continuidad de los estudios, pero quizás la explicación más convincente sea la de que el sistema educativo español es poco flexible hacia las necesidades individuales de los estudiantes, es riguroso y exigente en la enseñanza obligatoria, lo que implica unas consecuencias negativas en el fracaso escolar, que deriva habitualmente en abandono prematuro.

También es destacable analizar como otros países con datos negativos en tasas de abandono, caso de Italia y Portugal han ido reduciendo distancia con respecto a otros países europeos, mientras que España no lo ha hecho. Cabe la pregunta, entonces, de ¿qué ha pasado en España en estos últimos años?

Brevemente se pueden dar varias explicaciones, todas ellas con cierto peso e importancia. En primer lugar, no se debe olvidar que España tiene un sistema de educación descentralizado, por lo que las medidas educativas deben planificarse, asumirse, costearse y adoptarse en cada autonomía, y las autonomías suponen también realidades socioeconómicas muy distintas entre ellas, por lo que el punto de partida es variable en España según cada territorio.

Por otro lado, es destacable el hecho de que hasta la LOE no parece que el abandono haya sido un problema en España, y desde luego no se convierte en uno, hasta que se realizan comparativas a nivel europeo y consecuentemente se marcan unos objetivos concretos al respecto. Además, se debe tener en cuenta que no es hasta que se empiezan a firmar convenios entre las CCAA y el Ministerio de Educación a través del

Plan de Apoyo a la implantación de la LOE (2007) cuando en las distintas autonomías se empiezan a plantear de una manera “seria”²³⁹ el problema del abandono. Por tanto, estamos barajando un período muy corto en el tiempo para que educativamente las medidas que se han instaurado den resultados medibles y fiables.

Asimismo, también es destacable, el **punto de inflexión** que supuso el 2010, y que marcó para España un vuelco en el compromiso hacia la lucha contra el abandono escolar, momento en el que el objetivo europeo de tasa de abandono se marca en el 10%, estando España en ese momento con un diferencial de 20 puntos negativos. Sin duda, la distancia era tan grande que exigía, que si España quería confluir con Europa, debía hacerlo mediante medidas más eficaces que redujesen drásticamente el abandono.

Es por tanto en el año 2010, cuando España diseña los programas de cooperación territorial, entre los que destaca el programa para prevenir y combatir el abandono, presentado a la Conferencia Sectorial de Educación, a través de la cual, sólo es posible su aplicación.

Según Roca (2010), se deberían tener en cuenta muchas más variables para poder hacer un análisis más riguroso de la situación y evolución del abandono escolar en España. En el punto de la imprecisión de la EPA coinciden también Fernández Macías et al. (2010:314) que cuestionan la exactitud de esta encuesta con respecto a lo que se considera “*realización de estudios en las últimas cuatro semanas*” puesto que se tienen en cuenta los estudios no reglados y evidentemente, estos no son conducentes a la obtención de un título.

Lo que es significativo es **por qué en España** aumenta la tasa de abandono y en otros países se reduce. Una reflexión puede ser que a pesar de que en Europa se estén tomando muchas iniciativas contra este fenómeno, no están suficientemente relacionadas con otras políticas dirigidas a los jóvenes. A menudo se carece también de un análisis bien fundado de los problemas específicos de una región o de un grupo específico, y quizás sea este un problema que afecta a nuestro país, puesto que las CCAA deben trabajar conjuntamente con el MEC, pero también se debe asumir que este es un problema que se debe abordar desde una perspectiva plural y eso implica que debe haber más departamentos involucrados en combatir el abandono, no sólo el educativo, ya que se considera también un problema económico y social dentro de la UE.

El Ministerio de Educación realizó en el año 2008 el informe: *El incremento de la formación pos obligatoria en España. Plan para la reducción del abandono escolar*, sobre la situación del abandono en España, en el que se introduce una pequeña comparativa entre la situación de España y de otros países Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Italia, Portugal y EEUU, donde los 5 primeros tienen tasas de abandono temprano inferiores a la tasa española.

Una de las cuestiones que parecen distanciar a España de Europa, es el hecho de que cuando los alumnos finalizan sus estudios obligatorios reciben un informe

²³⁹ Es a partir del 2007 cuando se empiezan a firmar los convenios con el MEC que incluyen medidas y planes para la reducción del abandono escolar, por tanto hasta el año 2007, el abandono escolar no es considerado como un tema educativo prioritario al no llevarse a cabo medidas orientadas a su prevención o reducción.

orientador que como en el caso de Francia y Dinamarca son vinculantes para el alumno (MEPSYD, 2008). Además en tres países, también en España, se toman medidas educativas destinadas a los alumnos que no alcanzan los objetivos educativos de la educación obligatoria. Dinamarca, por ejemplo, no contempla la repetición sino la promoción automática, y Portugal, por ejemplo, contempla planes de recuperación y acompañamiento para los alumnos que no promocionan o están en riesgo de no promocionar, además de reorientar a los alumnos mayores de 15 años que no han finalizado la educación obligatoria hacia los cursos de educación y formación, donde obtienen una cualificación profesional.

Otras cuestiones que parecen afectar de forma distinta entre los países europeos de cara a la tasa de abandono son **los niveles educativos alcanzados antes de que se produzca**, como ejemplo el 10% de los jóvenes que en la Unión Europea abandonan el sistema educativo lo hacen sin haber completado los estudios secundarios obligatorios (el 14% en España, el 23% en Grecia y el 32% en Portugal). El 84% de los jóvenes que abandonan lo hacen después de haber completado la educación secundaria obligatoria (el 83% en España) y un 6% de ellos (sólo el 2% en España) han seguido algún curso corto de formación profesional (MEPSYD, 2008), de lo que se desprende que se debería trabajar en la línea de vincular la formación post-obligatoria a una formación atractiva y necesaria para el mercado laboral, y por tanto trabajar en los sistemas de orientación educativo-profesional.

También existen diferencias en Europa con respecto al abandono escolar entre **alumnos inmigrantes**, según la “Labour Force Survey” el abandono escolar es un fenómeno más común entre alumnos *no-nacionales* (31,7% en 2006) que entre los nacionales (13% en 2005). En algunos países, como es el caso de España, hay un porcentaje de abandono de alumnos de este entorno próximo al 50% del total. Por el contrario, en los países de reciente incorporación a la UE parece que la inmigración es de mayor cualificación.

Un factor determinante y que contrasta en Europa son las **condiciones laborales** de los jóvenes que abandonan pronto el sistema educativo, poco más de la mitad de los jóvenes entre 18 y 24 años que abandonaron prematuramente el sistema educativo están empleados, el 25% son personas inactivas y el 20% restante busca empleo. En España, el porcentaje de empleo de estos jóvenes supera el 70%. Por el contrario los países de reciente incorporación a la UE que tienen un porcentaje bajo de abandono escolar presentan un porcentaje de empleo de estas personas también muy bajo (del 19% en Eslovaquia al 32% en la República Checa). Este dato se debe interpretar de manera negativa para España, donde no se requieren “tantas cualificaciones” para la obtención de un empleo, aspecto que se abordará posteriormente.

Lo que parece ser evidente es que en Europa se lleva trabajando en esta problemática desde hace tiempo, y a pesar de que cada país tiene unas características muy concretas y existen sistemas educativos diferentes, hay que plantearse que las iniciativas que funcionan en un país pueden o no funcionar en otro, pero desde luego son útiles porque aportan datos sobre experiencias llevadas a cabo, y permiten analizar unos resultados positivos o negativos tras su implantación, y en este sentido los informes de la

UE con respecto al abandono prematuro son claros y contundentes, hay que compartir experiencias y fijarse en ellas. Algunas son las que se van a exponer a continuación:

La recopilación de hechos y el seguimiento individualizado de los alumnos, parece ser una de las claves que se ha seguido en determinados países como el Reino Unido, con los **números de identificación de los estudiantes**²⁴⁰, además desde la UE y desde la experiencia de los distintos países se identifican como muy prioritarias las medidas encaminadas a la **prevención**²⁴¹ del abandono en edades tempranas, junto con medidas de **intervención**²⁴² y **medidas compensatorias**²⁴³ (Comisión Europea, 2011). La cuestión será analizar hasta qué punto España, a través de las CCAA, está utilizando todas estas experiencias que han resultado útiles en otros países y si pueden ser aplicables para obtener resultados positivos, pero de una manera organizada, con una política general contra este fenómeno.

Es decir, la problemática del abandono es compleja, y pese a haber grandes diferencias entre países, parece que las medidas que funcionan en un país no son trasladables a otro. Sin embargo, prevalece la idea de que son recomendables *“los sistemas educativos flexibles que se adaptan al perfil y capacidades del estudiante, a partir de alternativas curriculares que atienden a las necesidades educativas de los alumnos, y que posibilitan el tránsito a niveles superiores mediante pruebas individuales de ...y, en general, que adoptan todas las medidas posibles para adaptarse al estudiante y retenerlo dentro del sistema”*. (MEPSYD, 2008:41).

La Unión Europea fijó en Lisboa como alcanzable para el 90% de la población, que ésta alcanzase el primer nivel de enseñanza post secundaria, equivalente a FP de

²⁴⁰ El Reino Unido introdujo, en 1997, el *unique pupil number* (UPN, número de identificación del alumno), que proporciona una rica fuente de información para el análisis y ayuda a orientar más eficazmente las políticas en este y en otros ámbitos. Otros países introdujeron «números de identificación en el ámbito de la educación», recopilaciones de datos basadas en datos de cada alumno, o registros nacionales de estudiantes (p. ej., los Países Bajos, Alemania e Italia). En el caso de los Países Bajos, se considera que la introducción de este número y el seguimiento en línea del abandono escolar prematuro son los principales factores de éxito en la reducción de este fenómeno.

²⁴¹ Dentro de las medidas preventivas se han dado ejemplos de políticas contra la segregación en los centros educativos, de discriminación positiva con zonas de prioridad educativa itinerarios educativos flexibles para combinar la enseñanza general, la formación profesional y la primera experiencia laboral están dirigidos a los estudiantes que puedan estar desanimados por los malos resultados académicos y quieran empezar a trabajar lo antes posible.

²⁴² Se abordan las nuevas dificultades en una fase temprana y se intenta evitar que desemboquen en el abandono de los estudios. Las medidas de intervención pueden dirigirse al centro de enseñanza o de formación profesional en su conjunto o bien, a cada alumno que corra riesgo de interrumpir su educación o formación. Las principales iniciativas son: centros de enseñanza como «comunidades de aprendizaje» (inspiran tanto a los profesores como a los alumnos para superarse y hacerse con el control de sus procesos de aprendizaje), redes con agentes ajenos a la escuela (Los centros de enseñanza están relacionados con organismos de juventud, servicios sociales, organismos de desarrollo local, grupos de trabajo contra la drogadicción, etc.) implicar más a las regiones (a través de las administraciones locales, los centros de enseñanza también pueden pedir ayuda a los servicios de los centros de atención, la policía y las autoridades judiciales) y Escuelas Abiertas (abordan la desmotivación del alumnado organizando una gran variedad de proyectos en asociación con la sociedad civil local).

²⁴³ Su objetivo es ayudar a los jóvenes a reincorporarse a la educación general o a proporcionar una «segunda oportunidad». Por tanto, los enfoques acertados en los «centros de segunda oportunidad» difieren notablemente de los de la enseñanza general, al abordar las dificultades que los alumnos tuvieron en la enseñanza general.

Grado Medio o Bachillerato, sin embargo si bien es cierto que en los últimos 15 años en España se ha incrementado el número de alumnos que cursan bachillerato del 33,1% al 45,2%, en el CM de FP se produce un estancamiento, del 17,7% al 16,8%, lo que supone tan sólo un 62% de alumnos que consiguen finalizar este nivel de enseñanza según datos de Fernández Enguita et als. (2010a:71), por lo que España se queda muy lejos del objetivo europeo del 90%.

Sin embargo es también significativo que estas diferencias no se dan por igual en todas las CCAA (ver tabla 4) donde hay claras divergencias entre los porcentajes de alumnado que obtienen título y que ha ido incrementándose a lo largo de los años.

Independientemente de la trayectoria europea y de la influencia de las estadísticas para la toma de decisiones educativas, España, a través de sus CCAA, debe plantearse que la formación de las personas es fundamental en este sistema globalizador en el que nos encontramos, y que desde luego, **el valor de la cualificación y la calidad de la empleabilidad debe comenzar por conceder el valor social a la formación y a la educación** por los beneficios culturales, sociales y formativos que prestan a la sociedad, y quizás esta sea una de las razones de éxito que se tiene muy en cuenta en diversos países, como Finlandia y que no es destacable en España.

Finalmente cabe destacar, que el compromiso europeo para combatir el abandono prematuro conlleva una serie de compromisos y medidas que a modo de resumen se presentan a continuación: **Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro, Comunicación de la Comisión sobre la educación y la atención de la primera infancia (factor preventivo), Comunicación sobre una nueva agenda europea de integración (medidas de prevención para inmigrantes), la enseñanza y formación profesional** (un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020), establecimiento de un **valor de referencia para medir la empleabilidad de los jóvenes, creación de un grupo europeo de responsables de la toma de decisiones** para centrarse en la evolución de las políticas lo más eficazmente posible y acelerar el proceso de aprendizaje mutuo, los **debates oficiales ministeriales y de alto nivel que resaltarán las buenas prácticas en los Estados miembros, mayor utilización del Programa de Aprendizaje Permanente y los programas relacionados con la investigación y la innovación, y financiación a través de Fondos Estructurales Europeos**, en especial el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional según se recoge en la Comunicación de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2011).

En último lugar, es destacable la acción que algunos países europeos han llevado a cabo a lo largo de los años para facilitar la formación y el empleo, casos como los de Alemania, Italia y Francia son algunos que De la Cruz y Recio (2012) analizan poniendo como ejemplos los 1,5 millones de contratos de aprendizaje en el 2010 en Alemania, la formación individual personalizada en Francia para jóvenes en situación desfavorecida, o las bonificaciones en la Seguridad Social durante 3 años que se dan en Italia. Sin embargo no es hasta el 2012 cuando en España se toman medidas como el Programa PREPARA para transformar contratos temporales en otros de fomento de la contratación indefinida, la creación de una nueva modalidad de contrato, Formación y Aprendizaje,

que permite temporalmente encadenar contratos temporales sin límite alguno, el incremento de las medidas de bonificación y apoyo y de su duración.

Tabla 3: Evolución del porcentaje de Abandono Escolar Prematuro en la Unión Europea.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE (27 Países)	17,6	17,3	17,1	16,6	15,9	15,5	15,2	14,8	14,9	14,4	14,1
Alemania	14,6	12,3	12,5	12,8	12,1	13,5	13,6	12,5	11,8	11,1	11,9
Austria	10,2	10,2	9,5	9,0	9,5	9,1	9,8	10,7	10,1	8,7	8,3
Bélgica	13,8	13,8	14,1	14,3	13,1	12,9	12,6	12,1	12,0	11,1	11,9
Bulgaria		20,5	20,7	21,9	21,4	20,4	17,3	14,9	14,8	14,7	13,9
Chipre	18,5	17,9	15,9	17,3	20,6	18,2	14,9	12,5	13,7	11,7	12,6
Dinamarca	11,7	9,2	9,0	10,4	8,8	8,7	9,1	12,5	11,5	10,6	10,7
Eslovaquia			6,7	5,3	6,8	6,3	6,6	6,5	6,0	4,9	4,7
Eslovenia		6,4	5,1	4,6	4,3	4,9	5,6	4,1	5,1	5,3	5,0
España	29,1	29,7	30,7	31,6	32,0	30,8	30,5	31,0	31,9	31,2	28,4
Estonia	15,1	14,4	13,2	12,9	13,1	13,4	13,5	14,4	14,0	13,9	11,6
Finlandia	9,0	9,5	9,7	10,1	10,0	10,3	9,7	9,1	9,8	9,8	10,3
Francia	13,3	13,5	13,4	13,2	12,8	12,2	12,4	12,6	11,8	13,3	12,8
Grecia	18,2	17,1	16,5	16,0	14,7	13,6	15,5	14,6	14,8	14,5	13,7
Hungría	13,9	13,1	12,2	12,0	12,6	12,5	12,6	11,4	11,7	11,2	10,5
Irlanda			14,6	13,1	13,1	12,5	12,1	11,6	11,3	11,3	10,5
Italia	25,1	25,9	24,2	23,0	22,3	22,0	20,6	19,7	19,7	19,2	18,8
Letonia			16,9	18,0	14,7	14,4	14,8	15,1	15,5	13,9	13,3
Lituania	16,5	14,9	13,4	11,4	10,5	8,1	8,2	7,4	7,4	8,7	8,1
Luxemburgo	16,8	18,1	17,0	12,3	12,7	13,3	14,0	12,5	13,4	7,7	7,1
Malta	54,2	54,4	53,2	49,9	42,1	38,9	39,9	38,3	39,0	36,8	36,9
Países Bajos	15,4	15,1	15,3	14,3	14,1	13,5	12,6	11,7	11,4	14,7	10,1
Polonia		7,4	7,2	6,0	5,6	5,3	5,4	5,0	5,0	5,3	5,4
Portugal	43,6	44,2	45,0	41,2	39,4	38,8	39,1	36,9	35,4	34,2	28,7
Reino Unido	18,2	17,8	17,6	12,1	12,1	11,6	11,3	16,6	17,0	15,7	14,9
Rep. Checa			5,7	6,5	6,3	6,2	5,1	5,2	5,6	5,4	4,9
Rumania	22,9	21,7	23,0	22,5	22,4	19,6	17,9	17,3	15,9	16,6	18,4
Suecia	7,3	10,2	10,0	9,2	9,2	10,8	12,4	11,4	11,1	10,7	9,7

Fuente: Instituto Vasco de Evaluación a través de Eurostat (LFS-Indicadores Estructurales de la Unión Europea). Elaboración propia

Es decir, que todos estos compromisos dan una muestra de la seriedad que la UE ha adoptado con respecto a este problema, y que como se desprende del tipo de recomendaciones y medidas adoptadas, son interdisciplinarias, plurales, preventivas y muestran una evidente necesidad de cooperación entre los Estados de la UE, lo que debe implicar una cooperación también entre las regiones, aplicado a nuestro país, significa una necesaria cooperación entre distintas administraciones y CCAA.

4.3.- Causas para el abandono temprano de la educación y formación. Un análisis desde distintos puntos de vista.

Se barajan muchas razones entre los distintos estudios realizados como causas para el abandono escolar o formativo, pero concretamente en el caso español, priorizamos entre otras, las razones de tipo **inherente al propio sistema educativo**, y es que sin título de la ESO no se puede continuar estudiando. Esta es una razón obvia, pero con grandes consecuencias.

También existen **razones históricas**, la primera generación de la LOGSE acaba en el año 2003, y esto quiere decir que hasta ese año no había habido ninguna generación con la obligatoriedad de estudiar hasta los 16 años, lo que quiere decir que el 2003 marca una referencia de comienzo para analizar con seriedad los efectos de una ley en el impacto de la prolongación de la vida de estudio y de continuidad en él. De igual modo, debemos añadir que la reducción del abandono escolar no ha sido objetivo de ninguna ley educativa hasta la LOE, por tanto no se habían tomado medidas previas al respecto.

Por otro lado, hay otro tipo de causas que según indican Roca (2010) o Espínola y Claro (2010) son las de **tipo personal**, relacionadas con los padres y madres y la falta de apoyo al estudio así como la falta de disciplina en los centros educativos. Está demostrado que involucrar a los padres en las actividades escolares de sus hijos, supone mejorar su asistencia, conducta, el desempeño académico y la motivación de los estudiantes por asistir al liceo según indica Balfanz (2009).

Dentro de las **razones personales**, Fernández Enguita, Mena y Riviére (2010a) incluyen como una de las causas claras para el abandono escolar la influencia del sexo, habiendo una diferencia significativa en el éxito escolar entre mujeres y hombres, a favor de las mujeres. Esta idea es reforzada por Casquero y Navarro (2010) en cuanto que el abandono se considera un problema más masculino que femenino, porque existe el doble de probabilidad de abandonar entre el sexo masculino que el femenino y (no sólo en España, sino en el conjunto de la UE, el 16,3% de los chicos abandona prematuramente los estudios, frente a un 12,5 % entre las chicas según se desprende de la comunicación: *Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europea 2020* (Comisión Europea, 2011).

También hay **razones económicas**, como el boom económico y el alto número de trabajos que no exigen cualificación, lo que ha supuesto un incremento de la tasa de abandono. Dentro de los factores que influyen en el abandono escolar otros autores como Alegre Canosa, (2010) señalan el **contexto socioeconómico, laboral e instructivo** y coincide en ello con Roca Cobo (2010) y Poy Castro (2010), quienes destacan además la relación existente entre la tasa de abandono escolar y la tasa de desescolarización a los 18 años, así como la relación entre la tasa de abandono y el bajo nivel de cualificación laboral.

Marina (2011) por otro lado, introduce como una posible causa de abandono la ruptura de la asociación de la formación a la obtención de un empleo, puesto que hoy en día la alta tasa de desempleo juvenil existente en España es una desmotivación para que algunos jóvenes continúen con sus estudios²⁴⁴.

Sin embargo, Alegre Canosa (2010) introduce una nueva perspectiva en las variables del abandono escolar al plantear un marco de referencia más amplio como es el europeo, y es que se deduce de su estudio que cuantas más **ayudas económicas** reciben las familias y alumnos para la continuidad de estudios, menos desescolarización se

²⁴⁴ La desmotivación se basa en la escasa oferta de trabajos para jóvenes independientemente del nivel de cualificación que poseen. No se plantean seguir estudiando porque no ven un beneficio laboral en ello.

produce (Alegre Canosa, 2010:77). Alegre concluye también que cuanto más oferta y posibilidades formativas existen en relación a la FP, más alumnos se retienen en el sistema educativo, hecho que contrasta con nuestro país donde las tres cuartas partes del alumnado que continúa con estudios pos obligatorios cursan bachillerato frente a un tercio que opta por FP, un dato que muestra el perfil desequilibrado de nuestro país con más alumnos orientados a la universidad que hacia estudios profesionales, un perfil más ajustado a las opciones de empleabilidad.

Desde otra perspectiva, Alegre Canosa (2010) desmiente ciertos tópicos como la influencia del gasto del PIB en educación en las tasas de abandono escolar, la **enseñanza privada concertada** tampoco influiría, pero si lo haría el peso de la enseñanza privada de una manera determinante. También argumenta que a nivel europeo los itinerarios formativos tempranos no influyen significativamente en el fenómeno del abandono escolar temprano.

Un punto de vista determinante sobre las causas o condicionantes del abandono escolar es introducido por Bernardi (2010) con una visión ampliamente compartida en otros estudios como los de Roca Cobo (2010), Fernández Enguita et als.(2010) o incluso en el informe PISA(2009), en referencia a la influencia de la **clase social de procedencia** de los alumnos en el impacto en el abandono escolar, llegando a establecer tres hipótesis al respecto. La primera de ellas consiste en que cuanto más baja sea la clase social de la familia de un alumno, menos tendría que perder el alumno si su clase social empeora, es decir, se pierde menos si se abandonan los estudios. La segunda de las hipótesis que introduce Bernardi supone que existe un mayor riesgo de caída social para orígenes sociales aventajados y por tanto los efectos en la clase social son mayores por el hecho de repetir cursos en la ESO que por continuar tras completar estudios, es decir que hay un mayor porcentaje de continuidad en los estudios que de repetición en las clases sociales aventajadas. Por último la tercera de las hipótesis tiene en cuenta el esfuerzo y riesgo que conlleva el bachillerato y la universidad, y por eso mismo, las clases trabajadoras optan más por estudios de FP (Bernardi, 2010:102-104).

Esta idea es completada y extendida por Fernández Enguita et als. (2010a), quienes introducen la perspectiva de la **orientación** que se realiza en los centros escolares que sigue pautando más a los alumnos hacia una **opción de bachillerato**, (según se puede comprobar en la tabla 4) cuando no siempre es la más acertada o conveniente para el alumno, más aun cuando esta opción supone cursar asignaturas con dificultad en las que los alumnos no obtuvieron buenos resultados en la ESO.

También señalan que el bachillerato supone un recorrido más largo porque requiere realizar estudios posteriores. Esto significa que aquellos alumnos que presentan dificultades de aprendizaje pueden acabar abandonando los estudios, sin obtener titulación. Este hecho debe cuestionar el por qué este tipo de alumnado eligió bachillerato y no optó entonces por cursar FP de Grado medio, con más posibilidades de obtener una titulación y reducir el fracaso y posterior abandono de los estudios.

Tabla 4. Tasa bruta de población que finaliza bachillerato y CFGM, por comunidades autónomas.

	Bachillerato	GM	Total	Bachillerato	GM	Total
	1990/91	1990/91		2005/06	2005/06	
Andalucía	30,4	16,2	46,6	39,2	19,3	58,5
Aragón	39,6	22,2	61,8	47,7	18,3	66
Asturias (Principado de)	37	16,8	53,8	57,7	20,2	77,9
Baleares	23,3	14,6	37,9	32,5	13,4	45,9
Canarias	25,3	17,8	43,1	38,3	13,9	52,2
Cantabria	29,9	22,1	52	48,7	21,7	70,4
Castilla y León	38	17,7	55,7	53,5	19,5	73
Castilla-La Mancha	25,2	15,9	41,1	41,8	12,7	54,5
Cataluña	31,1	22,8	53,9	45,8	16,9	62,7
Ceuta	23,8	7,1	30,9	32,9	5,7	38,6
Melilla	24,1	8,7	32,8	45	15,1	60,1
Comunidad Valenciana	29,2	17,8	47	39,8	17,8	57,6
Extremadura	25,7	13,8	39,5	40,8	13,6	54,4
Galicia	32,9	20,7	53,6	51,7	19,9	71,6
Madrid (Comunidad de)	44,4	13,5	57,9	52,1	11,8	63,9
Murcia (Región de)	27,7	19,7	47,4	39,4	11,7	51,1
Navarra (Comunidad de)	35,5	23	58,5	52,3	20,6	72,9
País Vasco	39,4	14	53,4	65,2	21,6	86,8
Rioja (La)	42,1	25,2	67,3	47,9	20,5	68,4
TOTAL	31,82	17,34	48,65	45,9	16,53	62,43

Fuente: (Fernández Enguita, Mena y Riviére, 2010b:66) a través de Estadística de las enseñanzas no universitarias 2009. Elaboración propia.

Además, la tabla 4 muestra la evolución que se ha experimentado en España en niveles pos obligatorios desde la implantación de la LOGSE, y se muestra una clara evolución en alumnado que continúa sus estudios, principalmente en bachillerato (14 puntos más en 15 años) no siendo el caso de FP de Grado Medio, que incluso retrocede un punto. Este análisis implica la constatación de que a pesar de que en estudios pos obligatorios ligados a la FP se ha avanzado muy poco, por el contrario sí se ha hecho en los estudios de bachillerato en los últimos años²⁴⁵, de lo que se deduce que el esfuerzo debe ir encaminado a la realización de una **mayor proyección de la FP de Grado medio** que pueda asociarse posteriormente a una FP de grado superior y resultar más atractiva a los jóvenes para que suponga una mayor motivación para la continuación de estudios. El reto, entonces, consiste en ampliar esa cifra de alumnos de FP de grado medio, y que tengan una posibilidad de continuar sus estudios, cuestión que parece haber empezado a plantearse con la Ley de Economía Sostenible²⁴⁶.

²⁴⁵ Esta tendencia se va a ver invertida a partir del curso 2008/09, en que se verá un despunte en la matrícula de FP, a raíz de la crisis económica como se analizará en el capítulo siguiente.

²⁴⁶ La LES pretende flexibilizar el sistema educativo, creando puentes o pasarelas entre todas las opciones (ESO, Bachillerato, Formación Profesional y Universidad) de tal manera que no haya vías muertas entre ellos. En el caso concreto de la consecución de los ciclos de Grado Medio, se abre una vía para cursar bachillerato con una serie de convalidaciones de las asignaturas específicas y optativas, teniendo que cursar el alumno sólo las asignaturas comunes; se abre una vía para facilitar el acceso al ciclo de grado superior.

En esta misma línea de argumentación también investiga Poy Castro, (2010) quien defiende el hecho de que cuanto más **prosperidad económica** haya en un contexto concreto, más éxito escolar y mayor rendimiento se producen, y este aspecto aparece relacionado también con el contexto familiar, es decir que cuanto más formación tienen los padres de un alumno menos probabilidades hay de que éste abandone sus estudios llegando a haber una diferencia de hasta 17 puntos en esta variable (Roy, 2010:161). Este apartado será analizado con mayor profundidad en relación con las circunstancias sociales y económicas de nuestro país, concretamente en relación a las circunstancias y situación que cada CCAA tiene en comparación con las otras y su tasa de abandono temprano de la educación y formación que abarcaremos en el siguiente capítulo.

Dentro de las causas contempladas para el abandono escolar, Bernardi (2010) demuestra que las posibilidades de finalizar los estudios de la ESO en España con la edad que corresponde es 33% mayor entre los **alumnos provenientes de familias dedicadas al sector servicios** que entre familias sin cualificaciones, y esta relación es muy semejante al porcentaje de repetición, siendo un 22% mayor para las familias sin cualificaciones. Ambos datos influyen sin duda en el abandono escolar, por lo que se demuestra que hay muchos más casos de abandono escolar temprano tras la ESO y de continuar con estudios de FP entre las familias de clases sociales más desfavorecidas y con menor nivel de estudios²⁴⁷ que entre las aventajadas (Bernardi, 2010:111)

En general es útil y simplificada la lista de factores que establece Aunión (21 de noviembre, 2008) como motivos para el abandono, y es sin duda la alta tasa de repetidores²⁴⁸ existente en España (40% entre los alumnos con menos de 15 años), que puede asociarse al nivel cognitivo del alumno, factor introducido por Mora Corral, (2010), junto con el bajo rendimiento académico en lectura, matemáticas y ciencias señalado por el mismo Informe PISA, y es que todos estos aspectos van a afectar de una manera determinante en la motivación del alumnado que en muchas ocasiones no quiere o no puede permitirse moralmente enfrentarse de manera continua al fracaso, es decir, una vez más nos encontramos con factores inherentes al propio sistema educativo, o bien por la implicación de la repetición o bien, por la ausencia de suficiente motivación hacia el estudio, ambos aspectos que causan abandono escolar.

Por último, Aunión (21 de noviembre, 2008) introduce la oferta de ocupaciones de baja cualificación como otro factor influyente en el abandono, sin embargo, hay que tener en cuenta que este último factor no afecta por igual a hombres y mujeres, ya que la tasa de abandono es más grande entre el sexo masculino, puesto que el sector de la construcción y servicios requiere más hombres que mujeres, y esto explica que la tasa de

²⁴⁷ Fernández Enguita et als.(2010a) señalan que el 74% de los alumnos que fracasan en la ESO proceden de familias con padres con nivel igual o inferior a los estudios obligatorios.

²⁴⁸ El factor de la repetición es una de las causas más señaladas dentro de las investigaciones referidas al abandono temprano de la educación. España es un país con una alta tasa de repetición que hace que nuestros alumnos se alejen de la edad idónea para finalizar los estudios de ESO. De hecho, en las etapas correspondientes a la Educación Primaria, un 16% de los alumnos españoles han repetido algún curso antes de finalizarla, y es llamativo también el 33,8% de alumnos que a los 16 años deberían haber acabado la ESO y no lo han hecho (Fernández Enguita et als. 2010a).

abandono entre las mujeres sea menor, al existir menos posibilidades de trabajo sin cualificación para ellas.

Compartimos la apreciación que Poy Castro (2010:164) introduce con respecto al mercado de trabajo español: *“el problema del sistema educativo español en lo que respecta a la retención de los estudiantes, responde en buena medida a los serios desequilibrios de un mercado de trabajo descompensado y de una estructura productiva pendiente de reconversión, con un excesivo peso de sectores como la construcción o los servicios con una baja cualificación laboral asociada”*.

No se puede obviar un factor que también influye en las causas para el abandono temprano y aunque el análisis realizado se ha producido en Chile, consideramos que es un factor también aplicable a España, así como a otros países europeos según se introduce en la Comunicación de la Comisión Europea (2011:5) con respecto a *abordar el abandono escolar prematuro*, y se trata del **ámbito urbano frente al rural**, cuando es en este último en el que casi se duplica la tasa de abandono con respecto al ámbito urbano según señalan Espínola y Claro (2010). Está claro que en el caso español no puede haber tales diferencias, pero sí es cierto que en las zonas rurales españolas hay menos oportunidades para continuar estudios en las opciones que los alumnos podrían desear o podrían convenirles, es el caso de la escasa oferta de FP, por ejemplo en Comunidades Autónoma con una amplia zona rural, Castilla y León, Andalucía, Castilla la Mancha, La Rioja o Aragón según observamos en el *Documento de análisis y conclusiones. Mapa de la Oferta de Formación Profesional en España*, elaborado por el Ministerio de Educación (2011a). También hay que tener en cuenta que la agricultura es un sector asociado al relevo generacional, pasando la actividad de padres a hijos sin que haya mucha tradición de cursar estudios para poder ejercer una profesión en este sector de actividad.

4.4.- Visión del abandono temprano de la educación y formación: Alumnos y profesores.

Con el objetivo de contar con una visión amplia del contexto del abandono temprano de la educación y formación, hemos analizado algunos artículos y estudios que se basan en la visión del problema por parte de alumnos, centrándonos en las razones que ellos se plantean para abandonar los estudios y también sobre la visión que del problema tienen los profesores.

Visión de alumnos

Es de gran interés y utilidad el libro de Fernández Enguita, et als. (2010a) sobre el abandono escolar y que muestra de manera detenida la visión y razones que una muestra de jóvenes aportan para abandonar los estudios. Algunas de las razones que los jóvenes que han abandonado proporcionan como influyentes en la decisión de abandonar son por ejemplo, el tipo de agrupamientos existente en los centros *“alumnos malos y buenos”* así como su propia ubicación dentro de la clase, *“los buenos en la parte delantera y los malos atrás”*. Estos dos hechos están asociados a una razón social para el abandono escolar que es el **grupo o las amistades**. Entre grupos dominantes en fracaso escolar, hay una tendencia a no destacar en clase; es mejor pasar desapercibido, hecho

que supone la desvinculación de la motivación y el rendir por debajo de las capacidades de los alumnos/as al tener el grupo una importancia e influencia decisiva. Este es un dato a tener en cuenta, el que los agrupamientos dominantes de alumnos que fracasan influyen negativamente a los alumnos que en otros grupos más heterogéneos podrían destacar académicamente.

Esta reflexión está analizada también por Padrós, Duque, y Molina (2011) quienes denominan a este fenómeno **tracking**²⁴⁹. De hecho, manifiestan que un importante volumen de investigaciones ha demostrado en las últimas décadas una **correlación negativa entre las agrupaciones homogéneas** dentro de los centros y la calidad y equidad educativa. El alumnado emplazado en los grupos de menor nivel recibe expectativas más bajas por parte del profesorado, tiende a tener menos horas en actividades de enseñanza, y lleva a cabo actividades con contenido y habilidades que suponen menos retos intelectuales o para el pensamiento crítico. Las consecuencias derivan en que las desigualdades de aprendizaje entre grupos, lejos de reducirse aumentan; los grupos de quienes tenían más dificultades no sirven para acelerar el aprendizaje hacia los que seguían mejor sino que se alejan respectivamente cada vez más.

En este sentido, compartimos la opinión de González González (2005:4) sobre la conveniencia de flexibilizar agrupamientos en pro de no generar un mayor distanciamiento de cierto alumnado hacia la institución educativa: *“es imprescindible mirar a la escuela, sus políticas y prácticas para comprender qué papel juega en el abandono escolar, y para pensar cómo podrían modificarse planteamientos y dinámicas organizativas y educativas que, quizá por estar sirviendo sólo a los estudiantes académicamente más aventajados y con menos dificultades, puedan estar contribuyendo al desenganche y abandono por parte de algunos de ellos”*.

Otra de las razones que Fernández Enguita et als. (2010a) introducen como utilizada entre los alumnos que han abandonado y que ven como motivo intrínseco de la escuela para provocar el abandono es el factor de lo que ellos consideran **malos profesores**, un factor que fulmina el trabajo de los “buenos” quienes al mismo tiempo son considerados como una de las razones también existentes para motivarse y acabar los estudios, o lo que es lo mismo, el seguimiento e insistencia personalizada de algunos docentes.

El mismo sistema educativo, considerado como obligatorio, es asociado a una **especie de cárcel** muy difícil de digerir en la adolescencia, en la que se toma una decisión sin considerar las consecuencias de futuro. Fernández Enguita, et als. (2010a) recogen la opinión generalizada entre los alumnos que han tomado parte en su estudio que lo que ellos lamentan tras haber abandonado es la *pérdida de contacto con el grupo social* existente en la escuela, pero no echan de menos la escuela en sí misma, la que se supone una causa en sí de rechazo.

Por otro lado, el sistema escolar como hemos indicado previamente es decisivo entre muchos jóvenes para provocar una desafección hacia la escuela. El hecho de que la

²⁴⁹ El tracking se puede definir como segregación de alumnado en itinerarios educativos diferenciados.

educación sea obligatoria hasta los 16 años es vinculado entre el alumnado a una cárcel, además de que el camino que hay que recorrer hasta alcanzar un título es considerado demasiado largo; un camino que además requiere mucho esfuerzo, dos razones que provocan que se tire fácilmente la toalla. Además, y dentro de los obstáculos que se encuentran en ese camino, podemos señalar **el cambio tan brusco** y de contraste de nivel entre primaria y **secundaria** que significa una gran dificultad y el que muchos alumnos se pierdan entre los contenidos para acabar sintiéndose desatendidos dentro del sistema. Este hecho parece reforzar la idea de que el salto de primaria a secundaria es menor en aquellos centros donde pueden continuar los estudios, como es el caso de los centros concertados.

Hay coincidencia en la visión que los alumnos tienen como razones para el abandono de los estudios con los estudios e investigaciones realizadas²⁵⁰ que apuntan al **fracaso** y la **acumulación de suspensos**, de curso en curso, y con asignaturas pendientes. El fracaso y la repetición se convierten en razones que se barajan para abandonar tras un proceso de desmotivación y de visión de tremenda dificultad para superar y aprobar tantas asignaturas. Estas razones esgrimidas están asociadas al concepto de **desafección escolar** que sin duda es un paso que lleva al alumnado hacia el abandono y que Torrego Seijo (2009:3) define como: *“una suerte de pérdida del sentido de pertenencia a la escuela, y una baja participación de los estudiantes en la vida escolar. Estaríamos haciendo mención a un comportamiento de “ausencia emocional” que conllevaría una actitud de “pérdida de sentido” y de ruptura con la oferta educativa del centro. Los alumnos y alumnas estarían iniciando una andadura caracterizada por una separación afectiva, y una desvinculación de lo que sucede en la escuela”*. Es decir, un proceso lento de desvinculación hacia la institución educativa que desemboca en el abandono escolar, en el abandono de los estudios cuando éstos ya no son obligatorios.

Los jóvenes que abandonan presentan otras razones además de las escolares, anteriormente mencionadas. Es llamativa la asociación del **abandono con el concepto de necesidad de trabajo**, de labrarse un futuro o de obtener dinero para poder costear su propia libertad como adolescentes y para sus fiestas. Sin embargo, este hecho, determinante a la hora de abandonar, es motivo de un temprano arrepentimiento al comprobar las malas condiciones de trabajo, las largas jornadas y bajos salarios que los puestos de trabajo a los que acceden “sin titulación” están disponibles según manifiesta Fernández Enguita, et als. (2010a).

Por otro lado, hay un factor social asociado a las mujeres y es el hecho de la responsabilidad femenina, el **papel femenino** que muchas jóvenes todavía tienen como prioritario en sus vidas, y que les supone renunciar al estudio por sus parejas, por hacer una vida en común que asocian a una mayor libertad, pero que no deja de ser *“una responsabilidad doméstica”* (Fernández Enguita, et al. 2010a).

Otras de las razones barajadas por Mora Corral (2010) que provocan el abandono escolar y que están relacionadas directamente con las **circunstancias de los alumnos**

²⁵⁰ Principalmente nos referimos a los artículos que se han ido citando en este capítulo, cuya mayor parte se encuentran dentro del número extraordinario del 2010, de Revista de Educación dedicado al abandono escolar.

son el cambio de residencia, los problemas de salud e incluso la variable del número de actividades extraescolares en que participan, el tener hermanos que han abandonado previamente sus estudios, o el no tener familiares que hagan un seguimiento constante del estudio, el ambiente en casa, los estilos de vida y personalidad, además de las variables que introducen Casquero y Navarro (2010) como son la influencia de la nacionalidad, el número de hermanos menores de 16 años que han abandonado los estudios, o la inactividad de la figura paterna. Todas estas causas son determinantes según los alumnos para motivar el abandono de los estudios.

Una cuestión peculiar que afecta a una mayor o menor tasa de abandono es la edad de las madres, y es que cuanto mayor sea la diferencia de edad entre hijos y madres, menos posibilidades hay de abandono, este factor aparece explicado por Mora Corral (2010) en el sentido de que las madres más jóvenes están más ocupadas, trabajan y prestan consecuentemente menos tiempo al estudio de los hijos. Pero además, el factor de la madre parece ser determinante también según su formación y nivel educativo, que es más influyente en las hijas reduciendo el porcentaje de abandono entre ellas en función del mayor nivel de formación que tengan las madres según analizan Casquero y Navarro (2010), y cuya explicación podría atribuirse al hecho de que existe un **modelo influyente**, el de las madres formadas y educadas en sus hijas.

Finalmente, introducimos la visión que tienen los jóvenes sobre la educación, una visión que resulta claramente preocupante. De hecho, las *Encuestas Juventud en España* realizada por INJUVE (2008: 24) revelan que los estudios son uno de los asuntos de menor importancia en la vida de los jóvenes, *muy importante* sólo para un 40%, sensiblemente por detrás de la familia (81%), la salud (75%), la amistad (63%), el trabajo (58%), el dinero (49%) o el ocio (47%), a la par con la sexualidad (40%) y por delante de la religión (8%) y la política (7%).

No es de extrañar que si tan poca importancia conceden los jóvenes a la educación, haya una tendencia hacia el abandono de los estudios cuando van surgiendo las diversas dificultades, contratiempos y adversidades que hemos ido presentando a lo largo de este capítulo y que inevitablemente se encuentran en la larga trayectoria que el estudio requiere.

Visión de profesores

Dentro de las causas esgrimidas entre profesores y directivos de los centros educativos para el abandono escolar es interesante mostrar el estudio que también en este campo han realizado Fernández Enguita, et als. (2010a), que contempla una visión de los equipos directivos semejante a la del informe del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa sobre abandono escolar (2007:32), sin embargo el primero se centra en tres causas fundamentales: las socioculturales, las familiares y las institucionales, mientras que el segundo muestra entre las razones principales, los problemas personales, la desmotivación ante los estudios y la desestructuración familiar, seguidas por el fracaso escolar y en mucha menor medida la falta de capacidades.

Dentro de las causas socioculturales, que ya hemos visto anteriormente, merece la pena resaltar la idea de los docentes de que el **estudio ha perdido su valor**. Una idea asociada al concepto de la pérdida de valor de un título universitario o de una alta

formación, que ya no son sinónimos de un buen empleo, y lamentablemente cada vez más, ni siquiera son garantía para obtenerlo; mientras que otros modelos que suponen menos esfuerzo y gozan de más éxito son mostrados constantemente en los medios de comunicación. Asimismo, es significativo advertir cómo ha cambiado el concepto de éxito y fracaso, hasta el punto de que entre algunos grupos de alumnos se reconoce positivamente el número de suspensos, y se llega a presumir de ellos, algo que se puede observar en las aulas de educación secundaria.

Sin embargo, para los docentes **las razones familiares** son la gran causa para el fracaso escolar, es decir, el ambiente del que provienen los alumnos. En este sentido, se puede decir que las diferencias existentes en la escuela para triunfar hoy en día no son meramente económicas, sino más bien de capital cultural, lo que quiere decir, que si se carece de ello entre las familias, difícilmente se puede transmitir a los hijos, un argumento introducido por Fernández Enguita, et als. (2010a).

Dentro de las causas institucionales, debemos introducir la poca flexibilidad del sistema, ante lo que los profesores consideran que una de las posibles opciones para reducir el fracaso es la **diversidad de itinerarios** para el alumnado, idea introducida una vez más por Fernández Enguita, et als. (2010a), quienes analizan los efectos de la extensión de la edad de escolarización hasta los 16 años. Esta extensión, según ellos, se ve como un factor positivo o beneficioso para los alumnos, pero este hecho no tiene por qué ser compartido por ellos, para quienes la escolarización no es: *“ni atractiva ni resulta útil, ni vale en sí misma ni compensa lo que ofrece a cambio de aquiescencia. Únase a esto que los alumnos acuden en buena parte forzados y los profesores están desarmados (y no nos referimos al orden y la disciplina, aunque también)”* (Fernández Enguita, et als. 2010a:181). De este hecho se desprende la situación en que se halla la institución del conocimiento en la sociedad del conocimiento, con la disconformidad mayor que nunca.

Como conclusión sobre las razones analizadas previamente para el abandono escolar, podemos decir que **los docentes** consideran fundamentales la familia, el contexto socio- cultural del alumno, y también el desprestigio del sistema educativo entre la sociedad, o dicho de otra manera, el poco reconocimiento y prestigio social asociado y derivado de la formación y por último la ausencia de suficientes itinerarios formativos para el alumnado, que sólo se presentan a partir de los 15 años, con los PCPI o diversificación curricular, existiendo hasta esa edad la escolarización normalizada, que para muchos alumnos no resuelve sus necesidades.

4.5.- Medidas y enfoques generales adoptados en España para combatir el abandono temprano de la educación y formación.

Ante la diversidad de situaciones y causas para el abandono que se han ido desgranando, podemos afirmar que sí se han tomado medidas, empezando por la acción del MEC con la creación de un grupo de seguimiento del abandono escolar desde la Conferencia Sectorial de Educación, y por supuesto un paquete de medidas, que enumera Roca Cobo (2010:56) entre las que destacan:

- Aumento de la oferta de Programas de Cualificación Profesional Inicial de modo que se garantice que ningún alumno abandone la Educación Secundaria Obligatoria sin haber tenido la oportunidad de acceder a alguno de ellos.
- Aumento de la oferta educativa en las enseñanzas post-obligatorias de ciclos formativos de grado medio de formación profesional.
- Planes especiales de acción sobre los colectivos en los que se producen mayores bolsas de abandono escolar temprano.
- Promoción de programas y acciones de refuerzo dirigidos específicamente a incrementar el número de alumnos que obtienen el título de Educación Secundaria Obligatoria.
- Promover la colaboración de las administraciones con las Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos para desarrollar actividades dirigidas a combatir el abandono escolar temprano.
- Promover el reconocimiento del aprendizaje no formal.
- Establecer un informe del grado de adquisición de competencias básicas.
- Medidas dirigidas a compatibilizar formación y empleo.

Además en el 2011, se aprobó la Ley de Economía Sostenible con una serie de medidas orientadas a facilitar la apertura del sistema y evitar el cierre de oportunidades educativas. Entre las medidas incluidas en la LES se encuentran las pasarelas educativas entre ciclos formativos, convalidaciones, cursos de preparación para las pruebas de acceso a los ciclos formativos de grado medio y superior, acceso a los 15 años a los PCPI, o estudios de 2º nivel de PCPI para la obtención del título de la ESO

Es decir, que si desde el sistema educativo se han tomado medidas a nivel nacional tanto a través de los acuerdos con las CCAA, como en la LES, quedarían los problemas comunes existentes y comunes en otros países europeos y por supuesto los problemas intrínsecos derivados de las circunstancias propias de cada CCAA, situación económica, social, cultural, de tasa de empleo, etc. que deben ser abordados de manera singular y particular y tal y como hemos indicado previamente mediante planes acordados con otras administraciones y diferentes departamentos.

Hay otro tipo de medidas que están funcionando, es el caso de los llamados centros «segunda oportunidad» que se configuran como una buena opción para la reducción del ATEF, así es el caso de España²⁵¹ pero deben ser reconocidos oficialmente de forma que las calificaciones sean aceptadas por otras instituciones educativas y por los propios empresarios (Varios Autores, 2006).

Otras iniciativas para tomar medidas contra el ATEF van por otra línea, y quieren marcar una tendencia que da protagonismo a los ayuntamientos, una iniciativa que presenta Marina, (2011:4): *“los Planes contra el abandono escolar, para ser eficaces, deben ser organizados por los Municipios, porque son ellos los que pueden movilizar a*

²⁵¹ En España se han introducido cambios sustanciales en la oferta de «segundas oportunidades» por medio de la formación profesional, lo cual ha tenido un impacto relevante para la reducción del número de alumnos que no cuentan con calificaciones a nivel de bachillerato (Varios Autores, 2006:9)

la ciudadanía hacia un objetivo que es conveniente para cada ciudadano y no sólo para los que tienen hijos en edad escolar”. Marina muestra una diversidad de proyectos en los que las administraciones locales han tomado partida y conseguido reducir drásticamente la tasa de fracaso y abandono escolar, como ejemplo el de Nueva York en la década pasada con un 70 u 80% redujo a un 20-30%, por eso defiende los modelos de ciudades educadoras o proyectos similares.

Es decir, que antes de analizar los pasos que se han dado en las CCAA para la lucha contra el ATEF desde las administraciones autonómicas educativas, era necesario ver como otro tipo de iniciativas protagonizadas por agentes externos a la administración educativa pueden resultar muy eficaces, pero lo fundamental es demostrar que ante este problema, lo que se requiere es un **esfuerzo compartido**, coordinado con otras administraciones, no sólo la educativa, donde cada cual debe aportar su campo de conocimiento, sus experiencias y sus posibilidades para abordar un problema que afecta a una buena parte de la sociedad y que no puede ser abordado desde una única visión y con un solo paquete de medidas generales para todos/as, sino que se requieren medidas adaptadas a cada situación, y en este campo, se requiere mucha más acción de investigación sobre cada CCAA y más medidas de seguimiento del alumnado, que deben comenzar desde los primeros momentos de detección de señales indicativas.

CAPÍTULO 5.- ESTUDIO DE LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES SOCIO ECONÓMICOS Y CULTURALES DE LAS CCAA EN EL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

- 5.1.- Nivel de formación de la población adulta.
- 5.2.- Las becas y ayudas al estudio en etapas post-obligatorias.
- 5.3.- Índice de delincuencia o detenciones producidas en las CCAA.
- 5.4.- Tasas de actividad, trabajo y paro por CCAA.
- 5.5.- El incremento de alumnos en etapas post-obligatorias, grupos de población por edad.
- 5.6.- Renta per cápita, riqueza por habitante y CCAA.
- 5.7.- El gasto en ocio, espectáculos y cultura indicadores de nivel cultural familiar.
- 5.8.- La inversión en enseñanza por familias y CCAA.
- 5.9.- Factores escolares: fracaso escolar y la repetición de curso.
- 5.10.- Los sectores económicos y profesiones y el éxito escolar.
- 5.11.- La ruralidad de las CCAA.
- 5.12.- La población inmigrante.
- 5.13.- Conclusión del capítulo.

5. ESTUDIO DE LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES SOCIO ECONÓMICOS Y CULTURALES DE LAS CCAA EN EL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN.

En el capítulo anterior hemos analizado algunas de las causas que diversos investigadores han señalado como influyentes o determinantes para la existencia del abandono temprano de la educación y para que éste tenga un mayor o menor impacto. También hemos señalado que en España los datos de la tasa de abandono difieren bastante de una a otra CCAA, por lo que se debe analizar más particularmente las casuísticas de las CCAA con el fin de poder determinar con mayor exactitud los factores que influyen en las Comunidades Autónomas. Tenemos claro, que siendo España un país extenso y con unas regiones que se definen por circunstancias sociales y económicas distintas, es lógico esperar que esas características influyan en el desarrollo de los programas educativos, en la actitud hacia el estudio o incluso en la tasa de abandono. Se tratará entonces en este capítulo de realizar una comparativa de las circunstancias sociales, económicas, contextuales de cada CCAA con la tasa de ATEF con el objetivo de demostrar que los factores de las comunidades autónoma tienen una influencia trasladable al sistema educativo, y más concretamente hacia la motivación para la continuidad de estudios post-obligatorios o por el contrario su abandono.

Para ello, contaremos con la información estadística proporcionada por diversas fuentes, principalmente del INE²⁵², del Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación y otras fuentes de otros Ministerios, datos que nos proporcionan una pauta y algunas pistas para entender mejor las diferencias existentes entre CCAA con respecto al ATEF. Las referencias temporales que se utilizarán para la elaboración de las tablas que presentamos en este capítulo dependerán del objetivo de análisis de cada factor influyente y de la disponibilidad de datos según los estudios realizados por las distintas fuentes, principalmente el INE que hace estudios periódicos estadísticos, pero no todos abarcan hasta el momento actual. Nuestro criterio se ha basado en proporcionar los datos disponibles más recientes de cada factor influyente proveniente de cada fuente consultada.

Dentro de los factores externos al ámbito educativo que pueden influir en el abandono escolar, todas las investigaciones y estudios consultados confluyen en señalar que existen factores externos, como pueden ser el nivel cultural o el nivel de la formación alcanzada, el porcentaje de alumnado inmigrante, el contexto socioeconómico, la ruralidad o urbanidad de una Comunidad, la oferta laboral para trabajadores poco cualificados y la tasa de paro entre el sector juvenil, es decir el entorno de una CCAA que puede influir en que un joven continúe con sus estudios o los abandone.

²⁵² INE: Instituto Nacional de Estadística.

5.1.- Nivel de formación de la población adulta.

Un dato importante que marca el nivel cultural de una Comunidad y que ha sido señalado como influyente en el ATEF es el relacionado con el **nivel de formación** de la población adulta, porque un ambiente generalizado de formación estimula hacia el estudio más que un contexto donde el nivel de formación es bajo y donde consecuentemente no se genera una gran motivación hacia el ámbito educativo. Es decir, se estimula más el estudio entre aquellas familias que tienen aspiraciones de estudios superiores para sus hijos, un factor que es señalado en el informe PISA 2009.

Empezando por analizar la tasa de analfabetismo existente en España, y basándonos en los datos proporcionados por el INE, se puede afirmar que se ha producido una gran reducción entre los años en que se ha realizado la muestra desde el año 1991 hasta el 2009, (véase tabla 1) y en algunos casos hay una clara coincidencia entre la baja tasa de abandono y la baja tasa de analfabetismo, siendo el caso de Navarra y País Vasco, lo que demuestra una clara relación entre nivel de formación en una CCAA y la baja tasa de abandono. En el caso contrario se encuentran Castilla la Mancha y Extremadura con una tasa de analfabetismo superior al 20% a pesar de haberse reducido alrededor de un 10% en los últimos años y también una alta tasa de ATEF.

Sin embargo, no existe coincidencia exacta en las tasas más altas de ATEF, ya que Baleares no se encuentra entre las CCAA con la tasas más altas de analfabetismo, aunque sí habría correspondencia con el resto de CCAA en las que más ATEF existe en España, como Murcia, Andalucía, o Canarias, con una alta tasa de analfabetismo, y las ya mencionadas Castilla la Mancha y Extremadura. Por tanto se puede afirmar que aunque sí que afecta el nivel de formación en general en una CCAA para la tasa de ATEF, no es del todo determinante, pues existen casos donde esta tasa es muy alta, como en Baleares y la tasa de analfabetismo baja, un caso similar se encuentra en la Rioja.

Por otro lado y con relación a la tasa de formación, según se desprende de los datos mostrados en la tabla 1, podemos observar que hay coincidencia en Navarra y País Vasco, que son las CCAA con la tasa más alta de **población con estudios superiores** y la tasa más baja de ATEF de España.

En el caso contrario nos encontramos también con la coincidencia en Baleares y Murcia, por ejemplo, que son dos de las CCAA con la menor tasa de población con estudios superiores y la mayor tasa de ATEF de España, en esta variable aunque más alejadas, también se encuentran Extremadura, Castilla la Mancha y Andalucía. Además en el detalle de la evolución de la tasa de titulados superiores en las dos últimas décadas también se puede observar que son una vez más las CCAA de Baleares y Murcia (29,56 y 33,06 respectivamente) las que menos han evolucionado en tasa de titulados superiores quedándose muy por debajo de la media nacional, que se encuentra en el 43,44% y con una media de incremento en estos 18 años de 21,76 a nivel estatal, mientras que estas dos CCAA tienen una evolución bastante inferior, Baleares aumentando un porcentaje del 14,18% y Murcia del 16,11% . En esta mala situación también se encuentra Canarias, que es otra de las CCAA que suele tener malos datos en la tasa de ATEF, y en tasa de

titulados superiores. Como conclusión, se puede afirmar que el nivel de formación de la población adulta en una CCAA sí guarda relación con la tasa de ATEF, como se ha podido ver por la relación de las tasas más altas y más bajas de formación y las tasas más altas y más bajas de ATEF en las distintas CCAA.

Tabla1: Evolución de analfabetismo por CCAA y proporción de población con estudios superiores.

	Evolución de analfabetismo			Proporción de población de 25 a 34 años con estudios superiores		
	1991	2009	Diferencia	1991	2009	Diferencia
Andalucía	29,50	18,31	11,19	15,77	37,70	21,93
Aragón	12,83	8,28	4,55	22,81	43,85	21,04
Asturias	9,90	7,83	2,07	23,47	50,52	27,05
Baleares	24,00	11,27	12,73	15,38	29,56	14,18
Canarias	22,33	15,45	6,88	18,30	32,49	14,19
Cantabria	8,50	2,95	5,55	22,21	47,68	25,47
Castilla y León	9,58	9,52	0,06	23,84	48,61	24,77
Castilla-La	31,74	22,18	9,56	16,82	39,54	22,72
Cataluña	21,90	12,56	9,34	23,61	43,60	19,99
C.Valenciana	23,02	13,34	9,68	17,35	40,56	23,21
Extremadura	32,06	20,27	11,79	14,55	39,95	25,40
Galicia	24,99	12,64	12,35	19,42	51,12	31,70
Madrid	11,00	10,42	0,58	29,36	48,61	19,25
Murcia (Región	32,40	18,29	14,11	16,95	33,06	16,11
Navarra	3,90	4,43	-0,53	33,25	55,65	22,40
País Vasco	6,87	4,72	2,15	35,00	67,89	32,89
Rioja (La)	3,90	6,24	-2,34	27,48	47,33	19,85
TOTAL	20,30	13,20	7,10	21,68	43,44	21,76

Fuente: INE, Indicadores Sociales 2010. Elaboración propia.

5.2.- Las becas y ayudas al estudio en etapas post-obligatorias

Un factor que de alguna manera puede alentar a los jóvenes a seguir con sus estudios son las **becas o ayudas que se conceden en etapas post-obligatorias** y que se ha comentado en el capítulo anterior como uno de los alicientes para que muchos jóvenes sigan estudiando. Consideramos que puede ser indicativo el referente que existe en España en la diferencia de políticas de concesión de becas entre CCAA.

España no ha descentralizado aun la concesión de becas por estudio, así que el montante mayor de la concesión de becas viene del gobierno de España, sin embargo muchas CCAA han creado sus propias políticas de becas²⁵³ con los fondos de sus CCAA para ayudas al estudio y no son complementarias a las del Estado. Al realizar el análisis, observamos un contraste entre CCAA, puesto que no todas han creado las líneas de

²⁵³ Las becas de las CCAA pretenden ampliar el número de beneficiados que reciben becas, el sistema consiste en que una vez que se resuelve la convocatoria nacional, se tienen en cuenta aquellos alumnos/as a los que no se ha concedido la beca pudiendo ser beneficiarios en la convocatoria autonómica

concesión de becas al margen de las del MEC, mientras que en otras CCAA se han ido ampliando y consolidando a lo largo de los años. De hecho, en tan sólo 4 años desde el 2004 el número de becas concedido por las Administraciones autonómicas se ha incrementado en un 51,28%, y casi se han duplicado para los estudios de Bachillerato y ciclos formativos de grado medio. Sin embargo la distribución entre CCAA es muy desigual, hay CCAA que han realizado un gran esfuerzo en política de becas, caso de Andalucía, y País Vasco²⁵⁴ que abarcan casi el 75% del total de las becas concedidas por las CCAA de todo el país, otras CCAA no destinan nada de sus fondos a la política de becas, caso de Comunidad Valenciana, o La Rioja, y muy escasamente, con cifras simbólicas como es el caso de Asturias, Baleares, Madrid, y posteriormente con unas cifras cercanas a 500 becas en el curso 2008/2009, caso de Aragón, Castilla y León, o Extremadura. Es evidente que el número de becas concedido en estas tres CCAA no es un indicador claro, porque cada CCAA tiene una tasa de población diferente, pero si es un indicativo de que el esfuerzo en políticas de becas es menor que en otras CCAA.

De los datos de la tabla 2 bis, interpretamos que existe una importante política de becas en determinadas CCAA que de alguna manera debe traducirse en éxito escolar. La relación existente en el País Vasco y la tasa de ATEF es clara, y coincidente, la política de becas es una medida más para incentivar la continuación de la formación.

En el caso de Andalucía, la política de becas sirve para paliar la desigualdad social y económica existente, sin embargo, hay que pararse a analizar que siendo la CCAA con el mayor número de becas deberían esperarse unos buenos resultados en la tasa de ATEF, no obstante, no es el caso, siendo ésta una de las CCAA con una tasa más alta de ATEF. La cuestión es que esta CCAA lleva tomando medidas en su lucha contra el ATEF desde hace años, y de lo contrario, su tasa podría ser aún mayor. También es destacable que aunque la tasa sea alta, ésta se ha ido reduciendo año a año, de hecho en 4 puntos desde el 2003, lo que hace suponer que las medidas que se adoptan aunque no hayan sido determinantes, sí ayudan a reducir el fenómeno del ATEF.

Por otro lado y en el caso contrario, nos encontramos con la Comunidad Valenciana o la Rioja, sin política de becas al estudio en etapas pos obligatorias, y son dos CCAA con una alta tasa de abandono. En el caso de la Comunidad Valenciana sí se ha reducido la tasa de abandono en 5 puntos en este mismo período de tiempo, por lo que no se puede afirmar que la política de no aumentar la concesión de becas va asociada a la reducción de la tasa de ATEF, pero, en el caso de La Rioja o Madrid, se ve que el decremento en la tasa de ATEF es semejante a la media de lo que se ha reducido en el conjunto del país, por lo que sí podría aplicarse cierta relación entre política de becas y tasa de ATEF.

En resumen, todas las CCAA han estado beneficiadas por una política de becas al estudio, ya que es el MEC el encargado de aplicarla. Las características para la

²⁵⁴ El caso de País Vasco es distinto al del resto, puesto que debido a su régimen económico, esta Autonomía gestiona todos los fondos destinados a educación, incluyendo la política de becas, como también sucedía con los programas de cooperación territorial.

concesión de becas²⁵⁵ se basan principalmente en las rentas familiares, cuestión que obedece a la persecución de una política de igualdad y que permitiría mantener al alumnado que desee seguir estudiando en el sistema educativo independientemente de los ingresos familiares, con el objetivo también de no suponer un gasto inasumible para las familias con dificultades económicas, y que este factor pudiese influir en la no continuación de los estudios.

A partir del año 2012, el PP ha introducido la asociación de rendimiento a la concesión de becas, reduciendo de manera significativa los fondos destinados a la política de becas. A nivel global en este período de 4 años ha habido dos tendencias, una de decremento del 2004 al 2006 y una tendencia clara de incremento desde el año 2006 incrementándose las becas en 120.000 que suponen un 43,03% (véase tabla 2).

Tabla 2: Número de Becas concedidas en todo el Estado por el MEC y por curso.

	Becas MEC- 2004/05				Becas MEC- 2006/07			Becas MEC- 2008/09			
	Bach 256	CF G.M	CF G. S	Sin espef.	Bach	CF G.M	CF G. S	Bach	CF G.M	CF G. S	Prog. G S
Total	145.090	58.112	75.118	28.038	141.714	62.661	74.568	203.492	87.858	97.496	10.126
Total	306.358				278.943			398.972			

Fuente: INE, Sociedad y Educación, http://www.ine.es/inebmenu/mnu_educa.htm, Elaboración propia.

Es decir, que la política de becas a nivel global en todo el país se ha incrementado de una manera muy considerable en estos 4 años que hemos tomado de referencia, lo que debe explicar también la reducción de la tasa de ATEF a nivel global, porque la política de concesión de becas que hemos tenido en cuenta en este estudio pertenecen a etapas post-obligatorias, ya que el objetivo que se pretende es constatar su influencia en el incremento de alumnos en estas etapas.

De esta tabla, se puede deducir que el incremento de becas del MEC está proporcionado y repartido de una manera equilibrada en sus porcentajes entre los estudios de Bachillerato y FP, es decir que el número de becas crece por igual en ambas ramas. Sin embargo, es llamativo que las becas de las CCAA (tabla 2bis) tienen un porcentaje mayor destinado a los alumnos de FP, lo que se puede interpretar como una cuestión asociada al nivel económico de los beneficiados, ya que una vez que el MEC ha becado entran las CCAA, y por tanto, si hay más alumnos de FP becados que de Bachillerato, quiere decir que hay **más alumnos procedentes de clases sociales más desfavorecidas** económicamente entre el alumnado de **FP** que de Bachillerato.

²⁵⁵ Todos los años se realiza una convocatoria de becas a nivel nacional, el modelo se puede consultar en la convocatoria del BOE para las becas para el curso 2011-12: Orden EDU/2099/2011, de 21 de julio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad, para el curso académico 2011-2012, para alumnado que curse estudios post-obligatorios y superiores no universitarios.

²⁵⁶ Las abreviaturas de la tabla 2 corresponden a los siguientes estudios: Bach: Bachillerato, CG G.M: Ciclo Formativo de Grado Medio, CFG.S: Ciclo Formativo de Grado Superior, Prog. G.S: Programas de Garantía Social, Sin espef: Sin especificar y Adult.: Enseñanzas de adultos.

Tabla2 (bis): Número de Becas, por CCAA de destino y nivel educativo del becario.

	2004/05					2006/07					2008/09				
	ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS CCAA					ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS CCAA					ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS CCAA				
	Bach	CF G.M	CF G. S	Prog. G S	Sin espf.	Bach	CF G.M	CF G. S	Prog. G S	Adult.	Bach	CF G.M	CF G. S	Prog. G S	Adult.
Total	14654	13381	15149	7150	87	16649	15602	13427	2018	3840	28787	25397	17830	4201	64
Andalucía	3386	60	10	102	0	6604	1591	387	327	20	17485	10723	3880	827	46
Aragón	111	116	109	49	87	78	101	104	32	0	226	116	92	83	0
Asturias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0
Baleares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47	0	0	0	0
Canarias	0	2580	2646	0	0	222	2654	2124	0	0	369	2744	2426	195	0
Cantabria	0	0	0	0	0	0	0	0	42	0	108	516	528	79	0
C y L	183	300	0	49	0	69	243	288	2	0	78	121	125	134	0
C.Mancha	518	522	5	35	0	722	607	10	62	0	636	935	4	11	0
Cataluña (3)	2043	360	454	411	0	289	337	632	379	0	110	244	577	0	0
C.Valenciana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Extremadura	6	8	4	126	0	7	3	4	121	3	158	87	46	77	18
Galicia (4)	230	6310	7237	1016	0	192	5564	5641	937	0	0	4775	4910	1507	0
Madrid	0	0	0	5227	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Murcia	0	0	0	0	0	0	2002	..	0	0	15	1708	..	111	0
Navarra	455	273	398	129	0	461	239	314	116	58	626	201	294	150	0
País Vasco	7722	2755	4138	0	0	8005	2261	3923	0	3759	8904	3227	4940	1024	0
Rioja (La)	0	97	148	6	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: INE, Sociedad y Educación, http://www.ine.es/inebmenu/mnu_educa.htm, Elaboración propia.

Como conclusión se puede afirmar que hay una mayor proporción entre el alumnado becado de Bachillerato y FP en las becas concedidas por el MEC, mientras que en las becas concedidas por las CCAA se ve una tendencia a mayor número de manera global en la FP (28.787 de bachillerato en el curso 2008/09 frente a las 47.428 de FP, incluyendo los programas de Garantía Social o PCPI).

5.3.- Índice de delincuencia o detenciones producidas en las CCAA.

Otro indicador social que nos ha llamado la atención al contrastar datos con la tasa de ATEF es el relacionado con la justicia y las **detenciones realizadas** por la Guardia Civil y la Policía Nacional según las estadísticas del año 2010 y años anteriores.

Si se analizan los datos de los últimos años se ve una coincidencia entre las tasas de ATEF y las detenciones producidas, de hecho en aquellas CCAA donde menos ATEF hay, menos número de detenciones se producen, siendo el caso de País Vasco y Navarra, mientras que en aquellas CCAA donde mayor tasa de ATEF hay, también existe un alto

número de detenciones, caso de Baleares, región de Murcia o Comunidad Valenciana (véase tabla 3).

Tabla 3: Detenidos por 1000 habitantes por la Guardia Civil y Policía Nacional.

	1993	2002	2009	Diferencia
Andalucía	4,93	6,47	9,14	4,21
Aragón	3,78	4,81	6,92	3,14
Asturias	3,99	4,58	7,08	3,09
Baleares	8,29	9,74	10,02	1,73
Canarias	6,93	9,46	9,76	2,83
Cantabria	3,81	5,41	7,31	3,50
Castilla y León	3,77	2,92	5,61	1,84
Castilla-La Mancha	3,32	4,36	7,93	4,61
Cataluña	7,61	5,25	6,54	-1,07
Comunidad Valenciana	5,72	8,11	10,08	4,36
Extremadura	2,74	3,33	5,99	2,19
Galicia	3,80	4,15	4,74	0,94
Madrid (Comunidad de)	6,59	5,96	8,54	1,95
Murcia (Región de)	6,45	6,27	9,45	3,00
Navarra (Comunidad Foral de)	2,85	3,04	5,72	2,87
País Vasco	0,88	3,25	4,29	3,41
Rioja (La)	5,20	5,26	7,42	2,22
Ceuta	28,77	37,50	38,28	9,51
Melilla	32,83	27,98	24,61	-8,22
TOTAL	5,30	5,80	7,88	-2,58

Fuente: INE, Indicadores Sociales 2010. Elaboración propia.

De esta tabla además se pueden extraer dos conclusiones, la primera que en aquellas CCAA donde más detenciones se realizaron son lógicamente las CCAA donde más delitos se cometen, y por tanto mayor conflictividad social existe, por lo que deducimos que hay una relación entre ambiente delictivo y tasa de ATEF registrada, una relación que se basa en la influencia del **contexto social**. Casos claros de correspondencia se dan en Ceuta y Melilla, con las mayores tasas de detenciones, hasta casi cuadruplicando la tasa de detenciones a nivel nacional en el caso de Ceuta y con las más altas tasas de ATEF de todo el país.

En segundo lugar, podemos extraer la conclusión de que la tasa de detenciones ha aumentado a nivel general en España en estos últimos 18 años, lo que puede interpretarse como una mayor efectividad policial y/o un incremento de delincuencia en estos años, que a efectos de la tasa de abandono es al revés, habiéndose reducido ésta en 12 puntos en los últimos años. A la vista de estos datos no podemos establecer una relación entre el incremento de delincuencia e incremento de ATEF, sino que la relación se va a dar entre CCAA con alta tasa de delincuencia o alto número de detenciones, tienen también alta tasa de ATEF y al revés. Sin embargo, hay que plantearse que la tasa de ATEF podría ser aún más grave si el incremento de criminalidad fuese todavía mayor.

5.4.- Tasas de actividad, trabajo y paro por CCAA.

Parece existir también una relación entre las **tasas de actividad** (véase tabla 4) y la tasa de ATEF, esta relación se basa en la comparativa existente entre los datos de aquellas CCAA que tienen una tasa más alta de actividad, en torno al 65% caso de Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana o Murcia tienen también una alta tasa de ATEF, la explicación puede venir fundamentada por una razón ya analizada con anterioridad y es la amplia oferta de puestos de trabajo que no requieren cualificaciones y que supone una atracción grande para muchos jóvenes como una alternativa a continuar sus estudios. Este tipo de trabajos están vinculados a la construcción pero también al turismo, a la hostelería, y agricultura, hecho que explicaría la alta tasa de actividad de comunidades como Baleares, Canarias, o Comunidad Valenciana.

En el sentido contrario, nos encontramos con la **tasa de paro**, y con respecto a esta tasa es significativo señalar que aquellas CCAA que sobrepasan el 20%, son también CCAA que sufren especialmente el problema del abandono escolar, son las CCAA de Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia y la ciudad de Melilla.

Tabla 4: Comparativa de tasas de actividad y de paro.

	Tasas de actividad	Tasas de paro		
	2009	2007	2009	Diferencia
Andalucía	58,29	9,48	25,35	-15,87
Aragón	58,95	3,77	12,82	-9,05
Asturias (Principado de)	51,96	6,42	13,43	-7,01
Baleares	65,62	5,83	18,02	-12,19
Canarias	62,14	8,52	26,19	-17,67
Cantabria	56,78	4,45	11,98	-7,53
Castilla y León	54,55	4,76	13,77	-9,01
Castilla-La Mancha	57,69	5,03	18,81	-13,78
Cataluña	62,67	5,58	16,25	-10,67
Comunidad Valenciana	61,31	6,87	21,23	-14,36
Extremadura	53,81	9,14	20,55	-11,41
Galicia	55,20	5,73	12,59	-6,86
Madrid (Comunidad de)	64,78	4,93	14,03	-9,10
Murcia (Región de)	61,60	6,01	20,73	-14,72
Navarra (Comunidad Foral de)	60,55	3,18	10,89	-7,71
País Vasco	60,05	4,79	11,03	-6,24
Rioja (La)	59,99	3,87	12,75	-8,88
Ceuta	57,09	15,50	18,87	-3,37
Melilla	52,86	12,08	24,22	-12,14
TOTAL	59,94	6,37	18,01	-11,64

Fuente: INE, Indicadores Sociales 2010. Elaboración propia.

Sin embargo, es destacable que el paro haya aumentado significativamente en los dos últimos años según la muestra que presentamos, del 2007 al 2009 con una más que probable causa asociada a la crisis económica que se está sufriendo en estos últimos años. En el año 2007 la media española de paro era del 6,37%, y ésta se ha casi

triplicado, llegando a una tasa del 18% en el 2009, es decir, más de 12 puntos de diferencia. Este dato, traducido a casos concretos de CCAA, nos indica que hay CCAA donde esta media se supera, como es Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, o Región de Murcia, es decir CCAA que sufren también y de una manera especial el ATEF, por lo que puede deducirse que son CCAA con una actividad económica más inestable que deriva en picos extremos de actividad o inactividad y que se relacionan fácilmente con el ATEF.

Son estos ejemplos de CCAA que han abarcado sectores económicos fluctuantes con grandes demandas temporales, y que como se ha comprobado, acaban dañando seriamente la estabilidad económica al dejar de tener un protagonismo productivo.

En términos de ATEF, estos contrastes de actividad y paro conllevan una valoración negativa, porque durante años, la tendencia laboral fluctuante²⁵⁷ ofertó, como se deduce de la baja tasa de paro en el 2007, un porcentaje importante de trabajos a jóvenes que llegaron a abandonar sus estudios atraídos por la oferta de un trabajo sin requisitos de cualificaciones o estudios concretos. Sin embargo, una vez que esta tendencia empezó a aflojar, un amplio porcentaje de población de esas CCAA se quedó sin posibilidad de tener un empleo. Como se puede observar en la **tabla 5** en la que se muestran dos franjas de edad, de 16 a 19 años y de 20 a 24, la franja de edad más afectada por el abandono de los estudios en época de trabajo fue la de **16 a 19**²⁵⁸, en la que se ve una evolución muy negativa de **32,79 puntos de incremento en tasa de paro** entre los años 2005 y 2011. Esta diferencia es mayor aún que la diferencia constatada de **26,15** puntos en términos de empleabilidad entre la franja de edad de 20 a 24 años y para el mismo período.

De la tabla 5 se extrae la conclusión de que fue entre los años 2008 y 2009 cuando la tendencia empeoró bruscamente en todas las CCAA. Resulta evidente la relación entre la tasa de paro y el pico de la crisis económica que afectó de una manera muy determinante a la juventud, especialmente en Ceuta y Melilla, alcanzando una tasa del 85% y CCAA como Andalucía con un 69%, la Rioja y Murcia con un 68%, Comunidad Valenciana con un 67%, muy lejos de CCAA como la del País Vasco o Galicia con el 43 y 44% respectivamente. Una vez más vemos y constatamos como hay una relación con la tasa de ATEF, es decir, en aquellas CCAA con una tasa de paro más elevada que la media nacional, hay una correspondencia con una alta tasa de ATEF, y en aquellas CCAA como País Vasco con una tasa inferior de paro, también existe correlación con la tasa baja de ATEF. La explicación para esta conexión es lógica, si hay una relación entre abandono y alta tasa de actividad y bajo porcentaje de paro en los años del boom de la construcción en las CCAA que hemos comentado previamente, es

²⁵⁷ Como tendencia laboral fluctuante entendemos la actividad relacionada con sectores económicos sometidos a la estacionalidad como es el turismo, u hostelería y sectores relacionados con una actividad dominante temporalmente, como fue el caso de la construcción, que dominó la economía durante un período de tiempo en España, y que actualmente es el sector que más sufre la crisis por inactividad.

²⁵⁸ Esta franja de edad en el año 2007 ya habían cumplido los 16 años, por tanto, una edad legal en la que se pueden abandonar los estudios. Es la franja de edad que comprende a los recién abandonados e incorporaría también a aquellos alumnos que aún abandonando más tarde de los 16 años, intentando obtener el título de la ESO podrían haber repetido algún curso.

previsible entonces la relación entre la crisis y el incremento de la tasa de paro entre los jóvenes que han abandonado previamente los estudios a los 16 años y ahora 3 años más tarde, con 19 se encuentran en paro. Por tanto el incremento de la tasa de paro entre los 16-19 años, y los 20-24 es una consecuencia lógica de la crisis económica y se relaciona con los jóvenes que abandonaron prematuramente los estudios.

Dentro de las consecuencias de esta **alta tasa de paro juvenil** y de jóvenes que abandonaron sus estudios nos encontramos con que hay un porcentaje también alto de **jóvenes que carecen de cualificaciones para poder reorientar su vida laboral**. Una situación que ha derivado en la vuelta a los estudios por parte de un sector que había abandonado. Pese a que no hay ningún estudio directo de jóvenes que hayan vuelto a las aulas debido a la crisis económica, sí hay indicadores de la evolución de cierto tipo de estudios en los últimos años, entre los que podemos encontrar los datos de matrícula del alumnado en las distintas etapas educativas post-obligatorias proporcionados por el MEC.

En esta línea de estudio De la Cruz y Recio (2012:16) afirman que este problema no es sólo español, sino que afecta también a otros países y que además las dificultades son menores para encontrar empleo para quienes tienen más formación “*hay menor paro en los jóvenes con mayor nivel formativo. Según países las diferencias van, en el caso de Francia, desde tasas del 35% para el colectivo con titulación más baja, a la de 8,7% para quienes tienen el Bac+2 o el 10,3% para los universitarios. En España las diferencias van –en los dos casos extremos- del 36% al 12% y son menores en Italia (del 33 % al 23%)*”.

Tabla 5: Tasas de paro, ambos sexos, grupos de edad y Comunidades Autónomas por último trimestre de los años 2005-2011.

	Tasa de paro						
	2011TIII	2010TIV	2009TIV	2008TIV	2007TIV	2006TIV	2005TIV
Andalucía							
De 16 a 19 años	69,34	67,74	63,72	53,41	35,17	31,66	30,99
De 20 a 24 años	49,61	45,44	40,98	33,35	20,66	17,19	22,06
Aragón							
De 16 a 19 años	63,28	52,37	44,37	35,07	21,63	16,26	19,84
De 20 a 24 años	31,93	30,59	28,13	21,95	11,80	8,72	13,29
Principado de Asturias							
De 16 a 19 años	60,74	59,58	31,91	38,81	32,48	26,76	33,91
De 20 a 24 años	48,26	40,87	36,93	21,45	16,71	16,96	23,79
Baleares							
De 16 a 19 años	55,29	79,17	59,06	40,14	25,88	38,85	27,92
De 20 a 24 años	30,63	39,04	32,76	19,11	16,45	9,38	11,77
Canarias							
De 16 a 19 años	64,40	68,08	60,29	56,35	39,18	39,11	41,40
De 20 a 24 años	44,73	44,36	46,62	32,17	16,12	19,34	16,25
Cantabria							
De 16 a 19 años	53,5	65,04	47,14	30,87	7,45	33,45	26,47
De 20 a 24 años	32,24	39,1	34,59	22,80	11,13	13,19	17,35
Castilla y León							
De 16 a 19 años	54,54	50,81	51,13	49,27	29,45	27,04	28,59
De 20 a 24 años	33,59	32,31	30,14	19,96	16,02	13,25	17,63

Castilla - La Mancha							
De 16 a 19 años	55,74	59,99	58,46	43,62	26,80	24,03	26,99
De 20 a 24 años	44,95	39,90	31,61	27,97	13,21	11,68	16,68
Cataluña							
De 16 a 19 años	54,57	65,52	62,50	45,31	29,80	24,70	24,54
De 20 a 24 años	40,12	33,48	32,44	21,42	9,63	12,11	13,18
Comunidad Valenciana							
De 16 a 19 años	67,34	75,92	65,36	50,59	35,04	32,37	27,12
De 20 a 24 años	48,18	40,46	36,00	24,38	15,51	13,10	14,63
Extremadura							
De 16 a 19 años	57,86	56,49	59,47	58,27	37,26	38,91	42,96
De 20 a 24 años	45,79	47,23	37,72	28,96	25,23	17,99	23,10
Galicia							
De 16 a 19 años	44,88	50,77	43,7	36,24	24,73	11,61	25,87
De 20 a 24 años	30,62	33,78	29,46	21,17	15,67	17,80	16,98
Madrid							
De 16 a 19 años	55,37	60,59	48,95	30,75	28,03	40,56	20,25
De 20 a 24 años	40,95	35,46	30,74	20,42	13,29	11,41	10,46
Murcia, Región de							
De 16 a 19 años	68,07	62,69	55,16	42,47	29,28	28,50	25,60
De 20 a 24 años	46,85	38,85	34,22	21,41	14,16	14,90	13,26
Navarra							
De 16 a 19 años	50,38	46,91	26,43	54,04	13,24	17,63	16,84
De 20 a 24 años	22,07	26,59	26,90	16,71	7,23	11,05	17,07
País Vasco							
De 16 a 19 años	43,87	29,69	34,68	36,11	28,08	47,85	32,24
De 20 a 24 años	34,08	30,12	36,67	19,84	15,91	15,80	15,36
Rioja, La							
De 16 a 19 años	68,04	69,4	64,18	58,44	25,32	29,46	40,97
De 20 a 24 años	41,35	34,40	28,83	21,32	13,80	20,74	10,72
Ceuta							
De 16 a 19 años	85,20	100,00	69,11	36,91	64,17	59,02	46,13
De 20 a 24 años	65,51	59,07	33,53	31,66	32,59	27,26	50,02
Melilla							
De 16 a 19 años	85,8	74,57	..	29,80	45,41	..	39,77
De 20 a 24 años	62,51	34,12	31,58	17,73	27,21	21,92	30,58
Total Nacional							
De 16 a 19 años	60,49	63,83	57,58	45,79	31,34	31,13	27,70
De 20 a 24 años	42,30	38,38	34,97	24,79	15,30	14,19	16,15

Fuente: INE, EPA 2011: <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do>, elaboración propia.

5.5.- El incremento de alumnos en etapas post-obligatorias, grupos de población por edad.

Como decíamos anteriormente, se puede relacionar con facilidad la tasa de ATEF con una alta tasa de actividad económica y también con una baja tasa de empleo, por el contrario podemos vincular el paro entre los jóvenes a una mayor tendencia hacia los estudios. Como es lógico, hay jóvenes que ante la perspectiva de no tener otra cosa que hacer reorientan su actividad hacia los estudios.

Si analizamos la evolución de matrícula en estudios pos obligatorios desde el año 2005 (tabla 6) se pueden extraer algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, se ha producido un incremento espectacular de matrícula en FP a partir del curso 2007-08, momento coincidente con la crisis económica, por lo que se puede deducir que parte del

alumnado que abandonó los estudios optó por retomarlos al haber perdido el puesto de trabajo. En segundo lugar, se ve una diferencia muy clara en la tasa de matrícula entre FP y Bachillerato, lo que parece indicar que la tendencia se ha invertido y mientras que en años anteriores había una diferencia de matrícula a favor del Bachillerato, la tendencia actualmente va cambiando, siendo prácticamente idéntico el número de alumnos de FP y Bachillerato en el curso 2011-12 si incluyésemos en la FP a los alumnos que cursan PCPI.

Tabla 6: Estudiantes FP, Bachillerato, PCPI matriculados por curso académico.

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	Dif.entre 2007- 2011
FP	498.679	494.853	510.907	542.947	585.561	568.962	610.860	+22,5%
BACH.	640.975	638.278	619.939	628.741	637.582	658.587	684.697	+6,82%
PCPI	44.883 ²⁵⁹	46.150	46.504 ²⁶⁰	53.729	70.394	79.711	85.618	+90,76 %
TOTAL	1.184.487	1.179.281	1.177.350	1.225.417	1.293.537	1.307.260	1.381.175	+16,60 %

Fuente: Ministerio de Educación, Datos y Cifras del curso escolar: 2005/06, 2006/07, 2007/08, 2008/09, 2009/2010, 2010/2011 y 2011/12. Elaboración propia.

A este respecto se debe recordar que la tasa de Bachillerato fue incrementando de una manera importante desde el año 1991, en que se situaba en el 31,82% mientras que la tasa de matrícula de FP de Grado medio tan sólo suponía un 17,34%, siendo esta tasa todavía inferior (16,53%) en el curso 2005/06, mientras que la tasa de Bachillerato se había incrementado hasta el 45,9%. Son estos datos, los que nos permiten aventurarnos a insistir en el argumento de que la FP se ha visto reforzada en matrícula de una manera importante a partir del año 2007, y es lógico pensar, que el alumnado que capta no es el del Bachillerato, que se mantiene estable, sino el alumnado que tradicionalmente abandonaba los estudios, pero que al ver reducidas sus oportunidades laborales como consecuencia de la crisis, ha vuelto a las aulas. También interpretamos que el hecho de que cada vez se requieran más y mejores cualificaciones para optar a un puesto de trabajo está calando entre los jóvenes que quieren optar a mayores y mejores oportunidades laborales y para ello necesitan cualificarse, lo que se debe hacer a través de los estudios.

Por otro lado, la tendencia de incremento de alumnos en etapas pos obligatorias no es coincidente con la evolución de población juvenil en estos mismos años, del 2005 al 2011. De hecho, si tenemos en cuenta que para las etapas pos obligatorias las edades habituales de estudio de FP, y Bachillerato comprenden entre los 16 y 20 años, se puede observar según los datos de la tabla 7 que ha habido un decremento en la población española correspondiente a esa franja de edad, concretamente de un **-6,25%**, mientras

²⁵⁹ Las cifras de PCPI de los cursos 2005/06, y 2006/07 corresponden a la matrícula de Garantía Social.

²⁶⁰ Las cifras de PCPI en el curso 2007/08 incluyen los alumnos de Garantía Social 45.960, más los 544 de los primeros PCPI.

que los datos de la tabla 6 muestran, por el contrario, que a lo largo de esos años ha habido un incremento de alumnos en etapas pos obligatorias de **+16,6%**, hechos que corroboran nuestra afirmación de que hay más jóvenes que estudian desde el año 2007, que ese incremento se produce fundamentalmente en FP y además el despunte coincide con la crisis económica, lo que en términos de abandono escolar, justifica la reducción que se ha producido según los últimos datos de la EPA, y que actualmente se encuentra en el 26,5%, datos del año 2011.

Tabla 7: Población en España a 1 de enero por año y edad (16-20 años)

Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
16 años	448808	445516	446228	445869	442480	437050	431482
17 años	461007	455411	453140	455074	453576	446715	440101
18 años	476533	469666	465664	465560	464576	458171	450193
19 años	497017	488282	482944	482524	476953	469448	462031
20 años	524616	511656	503899	502550	495728	481964	473621
Total	2.407.981	2.370.531	2.351.875	2.351.577	2.333.313	2.293.348	2.257.428

Fuente: INE, Estimaciones de la Población actual de España,

<http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=01&type=db&divi=EPOB&idtab=2>, Elaboración propia.

El siguiente paso es analizar el cómputo de alumnos de FP y Bachillerato de cada CCAA con respecto al conjunto nacional, y por tanto analizar su evolución en estos últimos años desde que la crisis se manifestó con importancia, y sí, se puede constatar un **incremento de alumnado** en las aulas en etapas post-obligatorias.

Según el análisis realizado, hay CCAA que han incrementado su porcentaje de alumnos en etapas pos obligatorias con respecto al conjunto de España en los últimos años (tabla 7.1), y se ha hecho de manera desigual, porque mientras que unas lo han hecho, otras no.

Se observa que las diferencias en porcentaje son mínimas, pero aun así se ve que Andalucía ha aumentado casi un punto entre el alumnado de FP y Bachillerato, es también el caso de la Comunidad Valenciana que aumenta un punto y medio, y en la Comunidad de Madrid también se incrementa casi un punto, 0,9, siendo estos los únicos casos significativos de incremento de alumnado.

Si bien es cierto que en el caso de Andalucía y Comunidad Valenciana son las CCAA que más alta tienen la tasa de ATEF, se podría relacionar que el incremento es debido a una política autonómica para reducir la tasa de ATEF y captar más alumnos que permanezcan en el sistema educativo durante más tiempo, produciendo así el efecto directo de que a raíz de la pérdida de oportunidades de empleo, hay más jóvenes que optan por permanecer en el sistema educativo. Sin embargo no hay coincidencia en el caso de la Comunidad de Madrid, que se encuentra por debajo de la media nacional en tasa de ATEF, y podría atribuirse su incremento de alumnado a la reducción de casi 4 puntos en la tasa de ATEF en los últimos 3 años.

Otros casos de incremento de porcentaje, no tan significativos que se quedan reducidos a décimas, son el de Baleares +0,3, Castilla la Mancha +0,2, y Canaria y Cantabria +0,1%. Castilla y León pierde casi un punto, factor que puede obedecer más a

la pérdida de población en esa CCAA que al hecho de que se haya decrecido en alumnado de etapas pos obligatorias, una cifra parecida la pierde también País Vasco, pero no se puede atribuir a que haya menos alumnos en el sistema, porque ambas CCAA han reducido su tasa de ATEF en este período de tiempo, sino más bien a que otras CCAA han ganado más alumnos, (por tener más población) que estas dos.

Tabla 7.1: Distribución porcentual del alumnado en EE. Régimen General no universitaria en Bachillerato y FP por comunidad autónoma. Cursos 2007/08-2010/11.

	2007-08		2008-09		2009-10		2010-11	
	Bach.	FP	Bach.	FP	Bach.	FP	Bach.	FP
Andalucía	19,7	18,8	19,8	19	20,2	18,8	20,8	18,6
Aragón	2,5	3,0	2,5	1,8	2,5	2,9	2,5	2,8
Asturias (Principado de)	2,0	2,3	2,0	2,2	2,0	2,2	2,0	2,3
Baleares	1,9	1,6	2,0	1,6	1,8	1,7	2,0	1,8
Canarias	5,2	5,2	5,2	5,3	5,5	5,1	5,6	4,9
Cantabria	1,2	1,3	1,2	1,3	1,1	1,4	1,2	1,4
Castilla y León	6,2	6,0	6,0	5,6	5,8	5,6	5,6	5,5
Castilla-La Mancha	4,6	4,0	4,6	4,2	4,6	4,7	4,6	4,2
Cataluña	13,8	16,1	13,8	16,6	13,4	16	12,8	16,9
Comunidad Valenciana	9,0	10,6	9,3	10,5	9,3	11,5	9,2	11,9
Extremadura	2,8	2,4	2,7	2,4	2,6	2,4	2,7	2,3
Galicia	6,2	6,7	6,1	6,4	6,0	6,0	5,9	6,2
Madrid (Comunidad de)	14,4	10,6	14,6	10,7	14,8	11	14,9	11
Murcia (Región de)	3,4	3,0	3,2	3,1	3,7	2,9	3,7	2,8
Navarra (Comunidad Foral de)	1,2	1,4	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1
País Vasco	4,8	5,8	4,7	5,6	4,5	5,4	4,4	5,1
Rioja (La)	0,6	0,7	0,6	0,8	0,6	0,8	0,6	0,7
Ceuta	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
Melilla	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fuente: Ministerio de Educación, Datos y Cifras del curso escolar: 2008/09, 2009/2010, 2010/2011 y 2011/12.

5.6.- Renta per cápita, riqueza por habitante y CCAA.

Un factor influyente en la tasa de ATEF, que aparece de manera constante en las investigaciones y estudios que previamente hemos comentado²⁶¹, es la **clase económica**, o dicho de otra manera, el nivel de renta por habitante (o euros por habitante). Nos vamos a encontrar con ciertas coincidencias y relación entre el ATEF y determinados factores sociales, en este caso, la renta per cápita.

Según la tabla 8, las CCAA con la mayor renta per cápita de España son País Vasco, Madrid o Navarra, y son también las 3 CCAA con la tasa de ATEF más baja del país. En el extremo opuesto nos encontramos con las CCAA de Extremadura, Andalucía,

²⁶¹ En el capítulo anterior se indica como Roca (2010), Bernardi (2010), Fernández Enguita, Mena o Riviére (2010) profundizan en la idea de que la clase social influye en el ATEF.

Castilla la Mancha, o Murcia que aunque no son las CCAA con la mayor tasa de ATEF sí son CCAA en las que la tasa es muy alta, por encima de la media nacional.

Tabla 8: Euros por habitante, años y Comunidad Autónoma.

	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	20.940,78	22.335,45	23.477,90	23.865,83	22.946,35
Andalucía	16.249,93	17.306,05	18.143,54	18.371,90	17.486,67
Aragón	22.343,85	23.931,81	25.582,74	26.076,04	24.639,43
Asturias (Principado de)	18.482,64	20.195,92	21.664,24	22.412,38	21.497,12
Baleares	23.318,91	24.521,15	25.415,10	25.689,40	24.563,86
Canarias	18.975,41	19.909,10	20.667,83	20.813,59	19.778,91
Cantabria	20.616,25	22.063,12	23.537,34	24.206,91	23.095,06
Castilla y León	19.808,72	21.231,20	22.720,54	23.191,40	22.459,94
Castilla-La Mancha	16.347,80	17.345,36	18.309,60	18.413,56	17.560,94
Cataluña	24.779,99	26.333,05	27.514,11	27.879,23	26.844,53
Comunidad Valenciana	19.313,89	20.462,94	21.240,88	21.378,06	20.281,00
Extremadura	14.221,83	15.145,35	16.255,82	16.833,94	16.578,95
Galicia	17.102,46	18.504,19	19.828,56	20.532,61	20.042,67
Madrid (Comunidad de)	27.324,78	29.176,45	30.513,42	30.908,28	30.121,95
Murcia (Región de)	17.653,44	18.659,55	19.463,57	19.681,86	18.718,76
Navarra (Comunidad Foral de)	26.333,35	28.006,71	29.520,97	30.277,21	29.475,17
País Vasco	26.535,44	28.689,87	30.582,57	31.771,03	30.662,22
Rioja (La)	22.497,92	23.894,20	25.093,69	25.614,82	24.794,13
Ceuta	18.895,14	20.337,05	21.667,59	22.517,60	22.441,10
Melilla	18.591,89	20.169,65	20.986,97	21.723,75	21.426,25

Fuente: INE, Fuente: INE, Estimaciones de la Población actual de España, Elaboración propia, <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=01&type=db&divi=EPOB&idtab=2>.

Estos datos corroboran de alguna manera que una de las causas que influyen para el abandono escolar es el índice socio-económico del entorno, aunque en esta tabla estemos analizando un entorno más amplio, que es la CCAA y no nos ciñamos exclusivamente al entorno familiar, de vecindario o localista.

Parece claro que sí existe una relación estrecha entre ATEF y comunidad de procedencia del alumno en términos de influencia económica, está claro también que algunas CCAA tienen más riqueza que otras, y este factor influye en los resultados del sistema educativo de una comunidad.

Es también deducible que en función de la riqueza de una CCAA **se pueden abordar políticas sociales distintas**, entre las que se encuentran las educativas que pueden marcar unas líneas de trabajo orientadas a reducir la influencia de esas desigualdades sociales y económicas entre el alumnado, y por tanto ofrecer programas de refuerzo educativo para mejorar rendimientos educativos, siendo éste es un **factor clave** que se deberá analizar posteriormente.

Por otro lado, la afirmación de que el factor económico de una CCAA influye en la tasa de ATEF no es del todo exacta, puesto que las CCAA que se encuentran

liderando la tasa de ATEF son Baleares y las ciudades de Ceuta y Melilla y sin embargo su renta per cápita es superior a las indicadas, aunque en ningún caso se acerca a las mayores del país. Por tanto, sí se puede decir que hay influencia entre renta per cápita y tasa de ATEF, pero es un **factor más y no parece ser determinante en la tasa de ATEF** de las CCAA.

5.7.- El gasto en ocio, espectáculos y cultura indicadores de nivel cultural familiar.

El **nivel cultural familiar** es un factor influyente en el fracaso escolar y en la tasa de ATEF, así lo indican los informes internacionales como PISA, y así lo han señalado diversos estudios²⁶², por eso analizamos la relación existente entre el nivel cultural de una CCAA cuyo indicativo puede ser el referente proporcionado por el INE en el **gasto en ocio, espectáculos y cultura por persona** y CCAA. Dentro de este indicador se incluirían los gastos derivados tanto de la adquisición de aparatos electrónicos destinados al ocio, como las televisiones, DVD, equipos de música, etc., como lo relacionado con cualquier adquisición destinada al ocio, entre los que se puede incluir libros, material de deporte, de jardinería, vacaciones, asistencia a actividades musicales, cine, etc.

Con respecto al gasto en actividades culturales (véase tabla 9), las CCAA con el gasto más alto son Madrid, Navarra, La Rioja, País Vasco, Cataluña y Asturias, todas ellas con un gasto superior a los 830 € con una clara diferencia contrastada con otras CCAA en el extremo contrario, caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, con casi la mitad de gasto 490€, seguidas de Canarias o Extremadura, Galicia y Murcia.

Con estos datos podemos advertir cierta relación entre el gasto por hogar, y nivel cultural de una CCAA, porque a mayor gasto, menor tasa de ATEF, es decir, que de alguna manera se puede establecer una relación entre la tasa de ATEF y el nivel cultural de una CCAA, si por nivel cultural tomamos como referencia el gasto en actividades culturales. Sin duda, hay una clara relación en cuanto a las CCAA de Navarra y País Vasco, y un poco menor en el caso de la Comunidad de Madrid, con una tasa de ATEF más alta que las anteriores y con un gasto cultural parecido, que puede explicarse debido al alto nivel de vida de la capital, y a la mayor concentración de espectáculos culturales.

Como hemos indicado, en el extremo contrario, nos encontramos con el caso de Ceuta y Melilla con la mayor tasa de ATEF de España, y menor gasto en actividades de ocio, es el caso también de otras CCAA con una alta tasa de ATEF, Canarias, Extremadura o Murcia, no así de Galicia. Por tanto, sí influye el nivel cultural de una CCAA (si éste es medido de la manera que hemos indicado), y existe una relación entre alto gasto en actividades culturales y baja tasa de ATEF, como también existe una relación entre bajo gasto en actividades culturales y una alta tasa de ATEF.

²⁶² Las Evaluaciones Diagnóstico elaboradas por el MEC utilizan la variable de número de libros por hogar como un factor determinante en los resultados académicos, lo que puede hacer trasladable esta variable a la tasa de ATEF.

Tabla 9: Gasto medio por persona por grupos de gasto: Ocio, espectáculos y cultura, según CCAA y año.

	Grupo 9. Ocio, espectáculos y cultura				
	2010	2009	2008	2007	2006
Total	740,61	771,69	812,90	819,78	765,67
Andalucía	633,33	659,31	736,13	686,87	624,66
Aragón	758,29	785,75	830,27	836,37	754,55
Asturias, Principado de	836,88	820,32	824,47	756,59	797,12
Baleares	729,49	648,57	783,67	847,75	918,31
Canarias	564,62	603,69	665,43	717,40	713,25
Cantabria	761,19	861,85	809,99	774,87	673,29
Castilla y León	726,68	767,78	851,42	781,29	727,24
Castilla - La Mancha	623,35	609,99	647,00	600,67	568,31
Cataluña	837,28	936,54	950,48	1009,51	851,70
Comunidad Valenciana	679,83	722,57	808,55	855,35	855,15
Extremadura	563,20	530,98	531,26	532,57	546,36
Galicia	599,67	644,37	638,35	619,47	607,97
Madrid, Comunidad de	971,96	974,9	946,67	979,19	924,17
Murcia, Región de	609,52	620,07	820,40	787,64	668,81
Navarra, Comunidad de	862,01	877,68	1004,32	1006,22	1017,23
País Vasco	844,18	845,78	844,21	910,51	909,40
Rioja, La	867,82	795,7	745,35	711,30	669,50
Ceuta y Melilla	490,87	635,69	496,11	511,18	493,31

Fuente: INE. Encuesta de presupuestos familiares. Base 2006, Elaboración propia:
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25/p458&file=inebase&L=0>

5.8.- La inversión en enseñanza por familias y CCAA.

El **gasto por familia en enseñanza** podría interpretarse como otra variable que podría influir en la tasa de ATEF, y sería lógico pensar que influye de una manera clara, porque es el factor más directo y cercano de entre las variables que estamos contemplando, y a pesar de que la educación y la enseñanza en las etapas obligatorias sean gratuitas y universales en España, siempre existen una serie de gastos por familia que se generan en torno al estudio. Asimismo, debemos tener en cuenta que las CCAA tienen medidas diferentes de ayudas al estudio, para la adquisición de libros de texto²⁶³ (en algunas CCAA son completamente gratuitos), para el transporte y comedor escolar, para las actividades extraescolares (también hay CCAA donde tienen un programa de actividades completamente gratuitas), y también hay CCAA donde la enseñanza privada tiene un peso más fuerte que en otras, y por tanto puede suponer un mayor gasto por familia. Estas son algunas de las cuestiones por las que los gastos en enseñanza por familia no puedan ser del todo determinantes y significativos.

²⁶³ La gratuidad de libros de texto es una diferencia entre CCAA, en algunas como Castilla la Mancha, Andalucía, La Rioja, o Extremadura existe un sistema de préstamo de libros que pasan de unos alumnos a otros, de curso a curso. En otras CCAA, hay ayudas para la adquisición de libros en función de las rentas familiares, como es el caso de Castilla y León, Madrid o Galicia.

Según lo que averigua el INE, los principales bienes y servicios relacionados con los estudios reglados fueron las clases lectivas (clases docentes, enseñanzas complementarias de carácter voluntario,...), las actividades extraescolares (de apoyo y de ocio), los servicios de comedor, transporte y residencia (servicios complementarios) y los bienes educativos (como libros de texto, uniformes, material de papelería, mochilas, pagos a las asociaciones de padres,...).

Tabla 10: Gasto medio por persona por grupos de gasto: Enseñanza, según CCAA y año.

	Grupo 10. Enseñanza				
	2010	2009	2008	2007	2006
Total	115,84	106,03	108,90	105,81	100,43
Andalucía	81,66	72,66	71,53	77,30	62,45
Aragón	88,75	81,15	85,06	86,41	77,35
Asturias, Principado de	108,24	135,26	103,38	77,32	72,46
Baleares	109,97	88,20	92,26	98,78	84,46
Canarias	75,60	90,78	86,34	85,16	78,92
Cantabria	104,82	76,21	74,15	71,33	52,38
Castilla y León	64,46	87,48	80,95	77,25	80,13
Castilla - La Mancha	81,47	53,37	45,06	50,17	44,17
Cataluña	170,07	165,24	165,79	145,46	156,8
Comunidad Valenciana	100,52	91,57	94,91	85,06	82,10
Extremadura	59,69	62,51	50,81	54,96	45,01
Galicia	108,58	68,77	71,18	71,65	81,68
Madrid, Comunidad de	173,41	145,66	173,85	188,69	158,98
Murcia, Región de	61,55	61,85	77,32	56,88	66,00
Navarra, Comunidad de	149,23	135,75	130,47	121,98	100,26
País Vasco	157,82	151,67	151,78	137,76	153,07
Rioja, La	88,41	78,32	73,92	64,81	72,58
Ceuta y Melilla	65,99	62,46	31,41	41,66	63,06

Fuente: INE. Encuesta de presupuestos familiares. Base 2006, Elaboración propia:
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25/p458&file=inebase&L=0>

Una vez analizada la tabla 10, no parece que haya una relación tan clara con la tasa de ATEF como en casos anteriores. La media nacional de gasto por familia en enseñanza se sitúa en 115 € y hay CCAA que sobrepasan los 150€, caso de Madrid y Cataluña donde hay un porcentaje superior de educación privada y esta puede ser la explicación para un gasto tan superior. Después se hallan Navarra y País Vasco, siendo las otras dos CCAA que más gastan en educación y donde la enseñanza concertada y privada también tiene bastante peso.

En el extremo opuesto tenemos el caso de Extremadura 59,69€ (CCAA donde el gobierno autonómico garantiza la gratuidad de libros de texto, y programa de actividades extraescolares) seguido de Murcia 61€, Ceuta y Melilla con un gasto de 65,99€, seguido de Castilla y León 64,46€ y Canarias 75€.

En todos hay coincidencia de alta tasa de ATEF salvo en Castilla y León, donde se puede dar la explicación de que es una CCAA con apenas existencia de red privada en

la enseñanza no universitaria, aunque sí concertada, al ser una CCAA de gran extensión geográfica, donde domina la escuela rural, íntegra de la red pública, que garantiza becas de comedor y transporte escolar para aquellos alumnos que residen en la zona rural y deben trasladarse diariamente al centro escolar.

Es decir, que la explicación de que algunas CCAA tengan un gasto más bajo en enseñanza viene dada por la compensación que realiza la propia CCAA en gasto en enseñanza. En este caso, sería la CCAA la que gasta más y supondría un ahorro a las familias, esto explica que el PIB destinado a educación sea mayor o menor en algunas CCAA, un factor que posiblemente cambiará de manera drástica estas cifras en un futuro inmediato debido a los recortes que las CCAA están realizando en los servicios complementarios y en las ayudas al estudio en estos dos últimos años, 2011 y 2012.

Por otro lado, Madrid es la CCAA que menos destina de su PIB a educación y sin embargo es la que más gasto genera por familia; en el caso extremo se encuentran Andalucía, Extremadura o Castilla la Mancha por ejemplo. Por tanto entendemos que pese a que el gasto en enseñanza por familia en el conjunto de CCAA puede influir de alguna manera en la tasa de ATEF, no puede tener un peso fundamental porque hay otra serie de cuestiones que influyen en el gasto de educación y son las políticas en materia educativa que cada CCAA lleva a cabo y que priorizan líneas de gastos en distintos apartados y forman parte de los presupuestos en educación de las CCAA. Consecuentemente, no podemos hacer una interpretación general sobre este factor, porque es precisamente una potestad del sistema de descentralización educativa predominante en España el orientar de formas distintas el gasto en educación.

Sin embargo, a modo de resumen se puede afirmar que en aquellas CCAA donde el gobierno autonómico destina más ayudas a las familias para gastos educativos, lógicamente se reduce el presupuesto familiar destinado a la enseñanza. Y en aquellas CCAA donde hay una mayor extensión de la red privada y menos ayudas al estudio, hay más gasto educativo por familia. También parece influir el hecho de que haya CCAA con características rurales que exigen a la Administración cubrir los gastos de comedor y transporte, algo que no sucede en CCAA con características más urbanas.

5.9.- Factores escolares: fracaso escolar y la repetición de curso.

Decíamos en el capítulo anterior que una razón fundamental para el abandono de la formación y educación es el **propio sistema educativo**, y una de las causas principales es que el sistema cierra puertas para continuar estudios a aquellos que no poseen el título de la ESO. Por eso es importante tener en cuenta la relación existente entre fracaso escolar, entendiéndolo por ello al porcentaje de alumnado que no titula en la ESO y que lógicamente abandona los estudios según las CCAA.

Según observamos en la tabla 11 que contiene los datos más recientes proporcionados por el MEC, la media nacional de fracaso estaría situada en el 25,9% siendo superada esta media en más de 10 puntos por Ceuta y seguida muy de cerca por

CCAA como la Comunidad Valenciana, Baleares, Melilla, Región de Murcia, Castilla la Mancha, Canarias y Andalucía, todas ellas con una alta tasa de ATEF²⁶⁴.

Tabla 11. *Distribución porcentual del alumnado que sale de la ESO según el resultado obtenido. Curso 2009-10. Comparativa con tasa de ATEF**

	% Graduado en ESO	Tasa de ATEF por CCAA y año 2010, de mayor a menor.						
	2009-10		2010	2009	2008	2006	2003	1998
Ceuta	61,2	Ceuta y Melilla	40,7	36,0	42,1	45,7	40,8	40,8
Comunidad Valenciana	64,0							
Melilla	64,2	Baleares	36,7	40,8	43,2	34,9	41,4	38,1
Baleares	65,0	Murcia (Región de)	35,5	37,3	41,0	39,1	43,0	39,2
Murcia (Región de)	69,5	Andalucía	34,7	37,5	38,5	36,9	38,2	38,6
Castilla-La Mancha	69,7	Castilla-La Mancha	33,2	34,4	38,1	38,0	36,2	39,0
Canarias	71,6	Extremadura	31,7	34,5	33,6	35,7	36,9	40,7
Andalucía	73,0	Canarias	30,4	31,2	34,1	34,8	32,7	34,5
TOTAL	74,1	Comunidad Valenciana	29,2	32,8	33,1	30,4	36,0	36,2
Rioja (La)	74,2	Cataluña	29,0	31,9	33,2	27,0	33,9	30,1
Aragón	74,9	TOTAL	28,4	31,2	31,9	29,9	31,6	30,8
Madrid (Comunidad de)	76,0	Rioja (La)	28,1	32,7	37,2	26,4	34,7	30,2
Extremadura	76,6	Cantabria	23,9	23,9	22,8	24,0	29,1	25,8
Galicia	76,6	Aragón	23,7	25,1	25,6	28,7	24,0	22,8
Cataluña	77,0	Castilla y León	23,3	27,0	26,0	24,4	24,4	23,4
Castilla y León	79,7	Galicia	23,1	26,0	24,1	25,8	25,0	30,5
Navarra	83,1	Asturias	22,3	21,1	19,7	22,3	28,6	24,5
País Vasco	85,4	Madrid	22,3	26,3	26,9	25,3	22,6	21,0
Asturias (Principado de)	86,5	Navarra	16,8	19,8	19,2	12,6	20,8	18,5
Cantabria	87,7	País Vasco	12,6	16,0	14,7	14,5	15,8	18,5

*Fuente: *Estadística de la Enseñanza en España niveles no universitarios*. Curso 2009-10. Oficina de Estadística del Ministerio de Educación. Elaboración propia

** Fuente: Encuesta de Población Activa. INE. Elaborado con metodología Eurostat e informes del Ministerio de Educación. Datos y Cifras de últimos cursos. Elaboración propia

En el extremo contrario y al final de la tabla encontramos a Cantabria con una tasa de graduación del 87,7%, seguida de Asturias, País Vasco y Navarra, curiosamente tres CCAA con tasas muy bajas de ATEF, por lo que existe **una clara y trasladable relación entre fracaso escolar y no obtención del título de la ESO con la no continuación de estudios o abandono temprano de la formación**.

²⁶⁴ Utilizamos los datos de la tasa de ATEF del año 2010, por la correspondencia de edad. Si en el curso 2006/07 tituló un porcentaje, con una edad de 16 -17 años, esa misma promoción es la que se debe tener en cuenta para el estudio de la tasa de ATEF que se mide a partir de los 18 años, por lo que se debe tener en cuenta la tasa de tres años más tarde por lo menos.

De hecho en la tabla 11 y una vez organizados los resultados por porcentaje de no graduación en la ESO y la muestra de la tasa de ATEF de mayor a menor se ve una coincidencia en el ranking de las ciudades de Ceuta y Melilla y en varias CCAA, Baleares, Andalucía, Castilla la Mancha, y País Vasco. Además, entre el resto hay muy pocas diferencias de posición, uno o dos en La Rioja, Castilla y León, Aragón, Navarra o Asturias.

Se puede afirmar que en el caso español queda clara la influencia del propio sistema educativo, que cierra puertas y pasarelas que impiden la continuidad del estudio, y este hecho se convierte en un determinante para el abandono de los estudios.

Otro factor determinante para el ATEF, inherente al propio sistema educativo y en el que hay coincidencias entre las distintas investigaciones es el hecho de **repetir curso**. La repetición de curso tiene un efecto negativo en el porcentaje de ATEF, podemos percibir que existe una relación entre aquellos alumnos que repiten algún curso y su posterior abandono de los estudios, una relación que se debe al hecho de que la repetición de un curso completo genera aburrimiento por tener que escuchar en muchos casos explicaciones que ya se han oído con anterioridad, produciendo una creciente desmotivación y desinterés hacia el estudio.

Tabla 12: Situación del alumnado de 15 años en el sistema educativo curso 2007/08.

	% ACUMULA RETRASOS ANTES DE 4.º E.S.O.		
	Total	% retrasos en Primaria	% retrasos en Secundaria
Total	42,3	15,7	26,6
Andalucía	49,0	18,6	30,4
Aragón	42,6	14,5	28,1
Asturias, Principado	40,8	12,6	28,2
Baleares	46,0	23,6	22,4
Canarias	50,5	23,0	27,5
Cantabria	42,4	13,6	28,8
Castilla y León	43,2	16,3	26,9
Castilla - La Mancha	46,5	16,9	29,0
Cataluña	30,6	9,5	21,1
Comunidad Valenciana	44,7	13,6	31,1
Extremadura	49,1	15,8	33,3
Galicia	40,4	16,2	24,2
Madrid, Comunidad	39,8	15,1	24,7
Murcia, Región de	47,2	20,0	27,2
Navarra, Comunidad	33,1	13,0	20,1
País Vasco	29,4	11,9	17,5
Rioja, La	42,7	12,7	30,0
Ceuta	54,4	27,5	26,9
Melilla	50,1	20,2	29,9

Fuente: *Estadística de la Enseñanza en España niveles no universitarios*. Curso 2007-08. Oficina de Estadística del Ministerio de Educación. Elaboración propia

Dentro de los casos de CCAA que registran una mayor tasa de repetición se observa que hay coincidencia en CCAA que tienen altos porcentajes de repetición en primaria con altos porcentajes de repetición en secundaria (véase tabla 12). Lo que es común en todos los casos es la mayor tasa existente en secundaria que en primaria.

Cabe señalar que es la ciudad de Ceuta, seguida de Melilla y Canarias las que registran una mayor tasa de repetidores²⁶⁵ por encima del 50%, seguidas muy de cerca por Andalucía, Extremadura, Murcia, Castilla la Mancha y Baleares.

En el extremo opuesto y con una diferencia de más de 25 puntos se encuentra País Vasco con un 29,4%, seguido por Cataluña, Navarra y un poco más de lejos Madrid (39,8). Todas estas CCAA se encuentran situadas por encima de la media nacional y en una buena situación con respecto a la tasa media de ATEF salvo el caso de Cataluña que está ligeramente por debajo de la media.

5.10.- Los sectores económicos y profesiones y el éxito escolar.

Alguna de las razones esgrimidas que influyen en el éxito o fracaso escolar y posterior abandono es el factor de la situación laboral de los padres. Bernardi (2010) señala que el hecho de que las familias se dediquen a profesiones liberales o al sector servicios influye positivamente en la tasa de abandono, es decir que los alumnos que provienen de familias dedicadas a estos sectores tendrían menos tendencia a abandonar los estudios. Hemos querido extraer los datos correspondientes a las CCAA de los principales sectores económicos (tabla 13) para distinguir si existe alguna relación entre las ocupaciones más dominantes en las CCAA con los datos de abandono escolar.

Igualmente, hemos querido contrastar también los datos del sector de trabajadores públicos, funcionarios (tabla 14) y analizar su relación con la tasa de ATEF.

La primera conclusión que se puede extraer al examinar la tabla es que el sector de la construcción ha caído considerablemente en activos en los últimos años, igual que el de la industria, aunque éste en menor escala. Sin embargo los sectores de la agricultura y sector servicios se mantienen bastante equilibrados y las diferencias entre los últimos 4 años no son significativas.

El sector de la construcción muestra además diferencias en el porcentaje de activos entre CCAA, siendo Baleares, Castilla la Mancha, Andalucía, Extremadura, o Murcia, algunas CCAA que tienen una tasa alta de ATEF, y han disminuido el porcentaje de activos en este sector en una media de 4 puntos en estos últimos 4 años, produciéndose por tanto la mayor reducción entre los distintos sectores productivos que se muestran en la tabla. Por otro lado, puede interpretarse que al ser un sector, el de la construcción dominante en estas CCAA, aunque siempre por detrás del sector servicios que es mucho más amplio, puede decirse que hay una tendencia económica en esas CCAA orientada hacia esas actividades, que en momentos como el de la crisis económica que se está viviendo, ha perdido protagonismo, aspecto que conlleva dos consecuencias claras. La primera consecuencia es el incremento de inactividad en ese sector, es decir, aumento de la tasa de desempleo, y la segunda va a asociada al

²⁶⁵ Tomamos como referencia la suma de la tasa producida en primaria más la de secundaria.

problema de ATEF, porque al existir menos empleo en este sector, debe haber menos motivaciones para que el alumnado abandone los estudios atraído por un trabajo que no requiere cualificaciones, y este factor puede explicar en parte el aumento de matrícula en estos últimos años y por tanto descenso de la tasa de ATEF a nivel global.

Tabla 13: Distribución porcentual de los activos por sector económico, comunidad autónoma y período: IV Trimestre de los años 2011, 2010, 2009 y 2008.

	Agricultura				Industria				Construcción				Servicios			
	2011 TIII	2010 TIV	2009 TIV	2008 TIV	2011 TIII	2010 TIV	2009 TIV	2008 TIV	2011 TIII	2010 TIV	2009 TIV	2008 TIV	2011 TIII	2010 TIV	2009 TIV	2008 TIV
Andaluz.	8,2	9,1	8,7	8,0	7,4	7,5	7,9	8,8	8,1	9,0	10,4	13,3	61,7	61,1	62,1	62,9
Aragón	5,5	6,4	5,5	4,1	17,4	18,0	17,8	19,5	8,0	9,0	10,5	11,3	61,1	58,9	61,9	62,5
Asturias	3,7	3,4	3,6	3,5	12,4	12,7	13,7	14,7	9,3	9,8	10,0	11,1	66,5	65,9	66,5	66,5
Baleares	1,3	0,9	1,2	1,0	6,4	7,3	7,3	8,0	10,0	10,9	14,0	16,0	74,2	72,3	71,0	72,9
Canarias	2,5	2,8	2,7	2,5	3,8	4,4	4,9	6,0	7,3	9,0	10,7	12,8	69,5	68	69,8	71,8
Cantab.	2,6	2,6	3,4	3,2	15,4	14,7	15,9	18,6	8,5	9,3	12,1	12,0	65,8	66,3	64,1	63,5
CyL	5,8	5,8	6,1	6,5	13,8	14,1	16,1	16,6	8,6	9,5	10,1	11,9	63,2	62,7	61,9	60,2
CLM	6,7	6,2	6,0	6,7	13,9	13,4	15,4	15,8	9,7	11,1	13,2	15,6	58	58,5	57,6	56,9
Cataluña	1,7	1,9	1,8	1,8	15,8	17,1	18,1	19,9	7,5	8,0	10,6	11,8	63,9	62,5	62,5	62,4
Valencia	2,9	2,6	2,7	3,0	14,7	14	14,4	17,3	8,2	9,3	11,8	12,6	61,5	61,7	61,6	62,7
Extrema	9,8	9,1	10,9	10,4	9,2	9,3	9,2	9,7	9,3	10,7	10,7	14,2	60,6	60,1	60,7	59,9
Galicia	6,9	7,1	7,0	7,0	14,8	14,1	15,2	17,2	8,1	9,1	10,4	10,4	61,2	61,8	62,0	62,1
Madrid	0,1	0,4	0,4	0,5	8,6	8,9	9,1	9,4	6,6	6,9	9,1	9,9	75,6	75,3	75,2	77,2
Murcia,	12,3	13,4	10,3	10,3	10,5	11,1	11,7	13,7	7,7	9,5	11,8	13,5	56,9	54,1	57,6	58,3
Navarra,	3,3	3,9	4,6	4,0	23,5	22,4	26,6	27,2	8,6	8,5	9,3	10,1	59,2	60,0	56,1	56,4
P.Vasco	1,0	1,1	1,4	1,6	19,9	20,8	21,7	22,8	6,7	7,0	7,5	8,8	65,6	65,4	64,8	64,0
Rioja	4,4	4,9	4,4	3,4	20,9	23,3	21,7	24,8	11,1	10,8	11,1	10,9	53,4	53,8	56,4	57,0
Ceuta	..	..	0,3	..	1,3	3,7	4,4	2,3	5,8	6,8	8,3	6,4	74,8	72,8	74,2	80,4
Melilla	..	..	..	..	2,1	1,2	1,4	2,9	4,0	7,2	8,0	6,1	76,6	75,7	77,1	81,0
Total Nacional	4,1	4,4	4,2	4,1	12,1	12,4	13,1	14,4	7,9	8,7	10,5	12,0	64,7	64,1	64,4	64,9

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE. Elaborado con metodología Eurostat Elaboración propia.

El sector servicios es el que mayor tasa de activos presenta porque incluye distintos tipos de actividades según los indicadores del INE²⁶⁶, comercio, venta y reparación de vehículos y motocicletas, información y comunicaciones, transporte y

²⁶⁶ Según las notas de prensa que elabora el INE, concretamente para las actividades relacionadas con el sector servicios se ha utilizado: Indicadores de Actividad del Sector Servicios (IASS). Base 2005, Septiembre 2011. Datos Provisionales, 14 de noviembre de 2011, fuente: <http://www.ine.es/daco/daco42/iass/iass0911.pdf>

almacenamiento, hostelería, actividades profesionales, científicas y técnicas y actividades administrativas y servicios auxiliares.

Según las estadísticas del INE, las CCAA con mayor porcentaje de activos del sector servicios son Baleares y Madrid, y las ciudades de Ceuta y Melilla, con unos porcentajes superiores al 70%, mientras que el extremo contrario se encuentran la Rioja, Murcia, Castilla la Mancha, por debajo del 60%, es decir que puede haber hasta una diferencia de 20 puntos.

Significativamente todas estas CCAA salvo la de Madrid se encuentran en una mala posición con respecto al ATEF, por lo que según se deduce de los datos de la tabla de actividad, las CCAA que se encuentran en una posición media son las que salen más favorecidas con respecto a la tasa de ATEF. Por ello, se podría decir que son aquellas CCAA que tienen un mayor equilibrio y diversificación entre los sectores productivos las que mejores resultados tienen en la tasa de ATEF. Este es un hecho que de alguna manera desmiente la teoría de Bernardi (2010), ya que el sector servicios no determina en España el abandono temprano de la educación y formación, más bien sería todo lo contrario, Ceuta y Melilla lideran la tasa de ATEF y también la tasa en sector servicios.

Tabla 14: Funcionarios por CCAA-Distribución territorial. Incluye administración del Estado y Autonómicas

	Total	Población española	Porcentaje de funcionarios
Total	1.346.8266	47.021.031	2,86%
Andalucía	253.217	8.370.975	3,02%
Aragón	44.334	1.347.095	3,29%
Asturias, Principado	36.322	1.084.341	3,35%
Baleares	27.247	1.106.049	2,46%
Canarias	62.760	2.118.519	2,96%
Cantabria	20.263	592.250	3,42%
Castilla y León	87.052	2.559.515	3,4%
Castilla - La Mancha	69.597	2.098.373	3,31%
Cataluña	165.604	7.512.381	2,20%
Com. Valenciana	128.129	5.111.706	2,51%
Extremadura	46.961	1.107.220	4,24%
Galicia	88.953	2.797.653	3,18%
Madrid, Comunidad	161391	6.458.684	2,49%
Murcia, Región de	53.782	1.461.979	3,68%
Navarra, Comunidad	23.904	636.924	3,75%
País Vasco	64.455	2.178.339	2,96%
Rioja, La	10.020	322.415	3,11%
Ceuta	1.564	80.579	1,94%
Melilla	1.271	76.034	1,67%

Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Julio 2010. Población por comunidades autónomas y sexo, 1 enero de 2010. Elaboración propia.

Por otro lado analizando la tasa de funcionarios en España (tabla 14), sobresale Extremadura, 4,24% seguida a medio punto por Navarra, Murcia, Castilla y León,

Cantabria, Asturias o Aragón. En las últimas posiciones se encuentran Ceuta y Melilla (comprensible al no contar con administración autonómica) seguidas de Cataluña, 2,20%, Baleares, 2,46, Madrid y Comunidad Valenciana, cerca del 2,50%, y más lejos País Vasco 2,96%.

Es decir, son las CCAA que tienen menor porcentaje de funcionarios las que pueden establecer una relación con el ATEF, pero en muy escasa medida porque no hay una correspondencia absoluta, se salen Madrid y País Vasco que se encuentran por encima de la media nacional en menor tasa de ATEF. Así que podemos afirmar que el número de funcionarios que incluye al profesorado, tanto de nivel universitario como no universitario, servicio sanitarios, etc. no tiene una traslación o relación directa con la tasa de ATEF. En el caso contrario nos encontramos con Extremadura, que siendo la Comunidad con mayor tasa de funcionarios es una de las que mayor tasa de ATEF tiene a nivel estatal. Lo que hace interpretar que aunque la alta tasa de funcionarios por CCAA puede significar una garantía mayor de estabilidad profesional y de mejor atención ciudadana; este factor no parece influir en la tasa de ATEF a nivel autonómico.

5.11.- La ruralidad de las CCAA.

En el capítulo anterior en el que se analizaron las principales causas para el abandono temprano de la educación y formación, se introdujo el factor de la ruralidad como una causa más que influye en algunos jóvenes para no continuar con los estudios en etapas pos obligatorias. Este factor debe ser ampliado y mejor definido, ya que vamos a asociarlo al hecho de que las zonas rurales, por tener mayor dispersión geográfica y estar menos pobladas ofrecen menos oportunidades para continuar estudios, debiendo los jóvenes en etapas pos obligatorias migrar a núcleos mayores de población, donde pueden seguir cursando sus estudios, por encontrar más opciones formativas.

Este factor supone un mayor esfuerzo para los jóvenes en dos sentidos principalmente. El primero es que estos jóvenes con 16 años deben abandonar su hogar para estudiar en una ciudad, buscar una residencia, o un piso, encontrar nuevos compañeros, etc., con todas las consecuencias que implican. Y el segundo es que la mayoría de ellos debe optar a una beca, que no siempre les es concedida (hemos visto la diferencia existente en política de becas entre CCAA) y que no tiene por qué cubrir todos los gastos que los estudios implican fuera del hogar de los padres.

Estas dos razones conllevan una menor motivación hacia el estudio para los alumnos y sus familias de la zona rural, porque la continuación en los estudios conlleva un mayor sacrificio que la continuación de los estudios en zonas predominantemente urbanas. Ahora bien, el cómputo que se puede hacer de este factor es difícilmente medible, porque en las zonas predominantemente urbanas hay mucha más población que en las rurales, y los porcentajes de alumnos que residen en zonas rurales son menores que en las urbanas. Además, se debe tener en cuenta el factor de que en las CCAA consideradas intermedias, también hay núcleos de población urbana que concentran un sector importante de la población.

De esta manera, debemos considerar una cuestión más, las poblaciones rurales tienden a envejecerse, razón por la que la mayor parte de la población rural que reside en ellas son personas mayores, que no están en edad escolar.

Para identificar las zonas rurales, se puede tomar como referencia la metodología OCDE (2005) que encontramos en el *Plan estratégico nacional de desarrollo rural 2007-2013*, basada en la densidad de población, que establece las categorías siguientes:

- Región Predominantemente Rural (PR): si más del 50% de la población de la región vive en unidades locales rurales (con una densidad inferior a 150 habitantes/km²).
- Región Intermedia (RI): si entre el 15 y el 50% de la población de la región vive en unidades locales rurales.
- Región Predominantemente Urbana (PU): si menos del 15% de la población de la región vive en unidades locales rurales.

Según esta clasificación se puede realizar la siguiente tabla:

Tabla 15: Clasificación de ruralidad

Región Predominantemente Rural	Región Intermedia	Región Predominantemente Urbana
Extremadura Castilla la Mancha	Andalucía Asturias Baleares Canarias Cantabria Castilla y León Galicia La Rioja Navarra Murcia	Aragón Cataluña Comunidad Valenciana Madrid País Vasco

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, (2009:12). Elaboración propia.

Según podemos observar en esta tabla, las CCAA más rurales son Extremadura y Castilla la Mancha, aunque las CCAA que más abundan en España son las que se consideran intermedias, que abarcan un margen de población muy amplio entre el 15 y 50% y que viven en unidades rurales, por lo que hay CCAA que se acercan más a las predominantemente rurales y otras a las predominantemente urbanas. Los dos extremos abarcan CCAA en posiciones opuestas en cuanto a la tasa de ATEF, es decir, Extremadura y Castilla la Mancha se hallan en una alta tasa de abandono por encima de la media nacional en todos los casos desde 1998.

Sin embargo, las CCAA consideradas urbanas Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, y País Vasco se encuentran en situaciones distintas, ya que mientras Madrid, Aragón y País Vasco se encuentran por debajo de la media nacional en ATEF, la Comunidad Valenciana y Cataluña se encuentran en distinta posición y están por encima de la media, lo que puede interpretarse que aunque hay más oportunidades para el estudio hay otros factores que influyen más negativamente para que la tasa de abandono sea superior a la de otras CCAA. Estos factores podrían ser la coyuntura

económica, la tradicional oferta de trabajos sin requisitos de cualificación en el sector de la construcción y una tasa superior de población inmigrante por ejemplo en Cataluña, factores que señalan Fernández, Muñoz de Bustillo, Braña, y Antón Pérez (2010).

En último lugar, la interpretación que se puede hacer con respecto a las CCAA que se hallan en una situación intermedia con respecto a la ruralidad, es que las autonomías incluidas en esta clasificación tienen situaciones diversas con respecto a la tasa de ATEF, cuestión comprensible por el amplio margen de población que se contempla en esta categoría. Pongamos el caso de Castilla y León, Asturias o Navarra, son comunidades autónomas con poca población en las zonas rurales, es decir, hay muchos pueblos pequeños pero poco habitados, lo que se traduce en gran dispersión, mientras que la población se concentra en los núcleos urbanos.

Igualmente, hay pocas poblaciones de tamaño medio, por lo que no hay grandes concentraciones de población juvenil, factor que afecta en la escasez de oferta educativa, convirtiéndose en motivo para abandonar o no continuar estudios entre los jóvenes que residen en estas zonas. Es decir, que la escasez de población en la zona rural determina la oferta educativa que acaba concentrándose en núcleos de mayor población, núcleos urbanos.

Por otro lado, entendemos que otras CCAA que se sitúan en esta categoría - región intermedia- como la Rioja, Baleares o Andalucía tienen la influencia de otros factores que influyen para que la tasa de ATEF se distancie de las recién analizadas CCAA, y ese factor puede ser el de la oferta de trabajos sin requisito de cualificación que ha afectado en gran manera a estas CCAA.

En definitiva, al igual que en casos anteriores, la ruralidad es un factor que no ayuda a reducir la tasa de ATEF, pero tampoco podría considerarse definitivo, puesto que hoy en día, y a pesar de las distancias, las **becas** en etapas post-obligatorias se han incrementado, y hay una oferta creciente **a distancia**, para estudios de FP, por ejemplo, que de alguna manera compensa la desigualdad de oferta, pero que es cuestionada a partir del 2011, por la ola de recortes educativos.

5.12.- La población inmigrante.

La población española ha crecido de una manera importante en los últimos años con una presencia significativa de inmigrantes. Tal y como comentamos en el capítulo anterior en el que se analizaban las causas principales para el ATEF, algunos autores²⁶⁷ situaban entre esas causas el peso relativo que la población inmigrante puede tener en el sistema educativo, es decir que hay un número importante de inmigrantes que han llegado a España en los últimos años y que han tenido o una incorporación tardía a los estudios o cuando han llegado ya habían abandonado pero que se sitúan en esa franja de edad que se tiene en cuenta para la realización de la encuesta de la EPA.

Asimismo, en relación con la población inmigrante de la Cruz y Recio (2012:11) afirman que son los inmigrantes “*los que presentan claramente peores tasas de ATEF* y,

²⁶⁷ Fernández, Muñoz de Bustillo, Braña, Antón Pérez (2010), Serra y Palaudàrias (2010).

si bien se están reduciendo, la brecha es muy importante, llegando a ser el doble la de los extranjeros que la de los nacionales”.

También debe influir de alguna manera el porcentaje de alumnos inmigrantes que se encuentran en las distintas CCAA y que evidentemente al provenir de países distintos con sistemas educativos diferentes, con lenguas distintas y con una procedencia cultural muy dispar, encuentran menos facilidad para seguir encajados en el sistema educativo.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la población inmigrante escolarizada que es la que se presenta en la tabla 16, (incluye alumnado de primaria y secundaria) puede tener un efecto más influyente en el fracaso escolar, que en la tasa de ATEF (porque se consideran alumnos que ya han abandonado el sistema y que son mayores de 18 años).

Sin embargo la siguiente tabla sí muestra una tendencia clara del porcentaje de población inmigrante en una Comunidad en los últimos años, por lo que se asume que el peso que tiene la inmigración en un sistema escolar es el que tiene en la sociedad, más aun cuando se ha tenido en cuenta la evolución de los últimos 5 años, y hay una coincidencia en el lugar que el peso de la población estudiantil inmigrante tiene entre todas las CCAA.

De hecho, la Rioja, Baleares, Madrid, Cataluña, Aragón, Murcia, son las CCAA en las que mayor peso hay de población inmigrante, mientras que Ceuta, Extremadura, Galicia, Asturias o Andalucía se sitúan entre las CCAA con menor número de alumnado inmigrante.

Los datos comparados con la tasa de ATEF dan resultados distintos, ya que en aquellas CCAA con mayor porcentaje de alumnado inmigrante son algunas de las CCAA donde más tasa de ATEF existe, estando todas por encima de la media nacional, salvo el caso de la Comunidad de Madrid o Aragón.

Sin embargo en el caso contrario, menos alumnado inmigrante, no se produce tanta coincidencia, sino más bien existe una gran disparidad, porque casi con el mismo porcentaje de alumnado extranjero encontramos distancias opuestas en la tasa de ATEF, Ceuta con la peor tasa de ATEF en el país y Galicia situada por debajo de la media, también sucede con Andalucía con tasa baja de inmigrantes pero alta en ATEF, sin embargo Asturias tiene prácticamente la misma tasa de inmigración que Andalucía, pero está entre las CCAA con mejores datos con respecto al ATEF.

Por tanto, aunque sí se puede establecer una cierta influencia del peso del alumnado inmigrante (como futuros desertores del sistema educativo) en la tasa de ATEF y en aquellas CCAA donde hay mayor número de estudiantes inmigrantes, no se puede decir lo mismo de lo contrario, es decir donde hay pocos alumnos inmigrantes. En estas CCAA influyen claramente otros factores que determinan mucho más la tasa de ATEF y queda claro por los contrastes existentes que el peso del alumnado inmigrante no influye excesivamente.

En definitiva, pese a que la población inmigrante puede afectar en la tasa de abandono, sería una influencia de jóvenes que cuando han llegado a España, ya habían posiblemente abandonado el sistema y participan en la encuesta de población activa, sin embargo no afectaría tanto en esta casuística los estudiantes inmigrantes que están

dentro del sistema educativo, puesto que tal y como hemos visto hay una coincidencia entre la tasa de ATEF y alta tasa de inmigrantes en la mayoría de las CCA pero no en el caso contrario (caso de Ceuta, Melilla, o Extremadura).

Sin embargo, estas interpretaciones se basan en datos globales del porcentaje del alumnado dentro de cada CCAA, quizás los datos serían distintos si se realizase un estudio específico por CCAA del porcentaje de alumnado que abandona los estudios de entre la población inmigrante una vez que ya han pasado por el sistema educativo español, una línea de estudio en la que han profundizado De la Cruz y Recio (2011).

Tabla 16. Porcentaje de alumnado extranjero sobre el total de alumnado, por comunidad autónoma. EE. Régimen General no universitaria.

	2010-11	2009-10	2008-09	2007-08	2006-07
TOTAL	9,5	9,6	9,7	9,4	8,4
Andalucía	5,5	5,6	5,7	5,5	4,9
Aragón	12,4	12,7	12,9	11,9	10,1
Asturias (Principado de)	5,1	5,0	4,9	4,5	3,8
Baleares	15,6	15,9	15,5	14,4	13,6
Canarias	8,2	8,6	8,9	8,7	8,2
Cantabria	8,2	7,1	7,7	6,8	5,6
Castilla y León	7,8	7,8	7,6	7,0	6,0
Castilla-La Mancha	9,2	9,1	9,4	8,8	7,3
Cataluña	13,0	13,1	12,9	12,4	11,3
Comunidad Valenciana	11,1	11,6	12	12	11,2
Extremadura	3,4	3,3	3,3	2,9	2,6
Galicia	3,6	3,6	3,5	3,2	2,8
Madrid (Comunidad de)	13,4	13,6	13,8	13,9	12,4
Murcia (Región de)	12,0	12,3	13,2	12,2	11,0
Navarra (Comunidad Foral de)	10,3	10,5	11,4	9,8	9,7
País Vasco	6,9	6,5	6,2	5,6	4,8
Rioja (La)	16,5	15,9	15,8	15,1	12,9
Ceuta	3,3	2,5	2,3	2,1	1,6
Melilla	8,0	8,3	6,0	6,3	5,2

Fuente: Ministerio de Educación, Datos y Cifras del curso escolar: 2006/07, 2008/09, 2009/2010, 2010/2011 y 2011/12. Elaboración propia.

5.13.- Conclusión del capítulo.

Una vez que hemos contrastado los distintos factores analizados en el capítulo concreto referido al marco del abandono escolar y sus causas principales señaladas por los distintos investigadores y estudiosos de este fenómeno con el marco referencial español que es el de la descentralización administrativa, y con un contexto de 17 CCAA, más las ciudades de Ceuta y Melilla, se pueden extraer distintas conclusiones.

En primer lugar no todas las causas influyentes en el ATEF tienen un efecto trasladable al sistema autonómico español, aunque todas ellas sí influyen en mayor o menor medida. De hecho, se puede extraer la conclusión de que las mayores relaciones con el abandono escolar según las tablas que hemos presentado y según la situación en

cada una de las comunidades autónomas se dan en el **nivel de formación** de la población adulta, en el porcentaje de **delincuencia**, en la **tasa de actividad** asociada a una amplia oferta de puestos de trabajo que no requieren cualificaciones (ha sido el caso del sector de la construcción con mucha fuerza en algunas CCAA, y que tiene una atracción grande para muchos jóvenes como una alternativa a continuar sus estudios), y en el incremento de **matrícula en FP** o Bachillerato, que es un indicativo claro de la reducción del ATEF.

De esta manera, es muy influyente el índice **socio-económico** del entorno o la renta per cápita, aspecto muy cercano al gasto en ocio o cultura, ya que a mayores ingresos, más posibilidades de gasto existen, y éste también se ha demostrado como un factor relacionado con el ATEF. Otra clara y trasladable relación la hallamos entre el **fracaso escolar** y no obtención del título de la ESO con la no continuación de estudios o abandono temprano de la formación, así como es claramente influyente el hecho de **repetir curso** o acumular retrasos en educación primaria y secundaria.

En menor medida, influyen también la política de becas al estudio en etapas pos obligatorias por CCAA o el gasto en educación por familia²⁶⁸, tampoco parecen ser determinantes en la tasa de ATEF los sectores económicos de la agricultura o industria, aunque sí en una mayor medida el sector servicios, es decir que la tasa de ATEF es más favorable en función de aquellas CCAA que tienen un mayor equilibrio y diversificación entre los sectores productivos. La ruralidad es un factor que no es del todo influyente en la tasa de ATEF, aunque sí existe cierta relación entre CCAA predominantemente rurales y las también consideradas intermedias y una mayor tasa de abandono.

Finalmente, pese a que las investigaciones sitúan a la población inmigrante como uno de los factores que pueden determinar el mayor número de abandono en algunas Comunidades, a la vista de los datos expuestos anteriormente, podemos afirmar que por lo menos la presencia del alumnado inmigrante en el sistema educativo no guarda una estricta relación con la tasa de ATEF de cada CCAA, sí es influyente pero no en todos los casos.

²⁶⁸ En este factor influye el gasto en educación privada, que difiere mucho entre CCAA porque hay una gran diferencia de peso de cada una de las redes en las CCAA.

CAPÍTULO 6.- LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA LUCHA CONTRA EL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

6.1.- La información y difusión que se hace del abandono temprano en las CCAA.

6.2.- Programas autonómicos del Plan de apoyo a la implantación de la LOE para la reducción del abandono temprano de la educación y formación: Exposición y Comparativa.

6.3.- Las medidas de Euskadi y Navarra para la reducción del abandono temprano de la educación y formación.

6.4.- Análisis del peso de las directrices y recomendaciones europeas en los programas de abandono escolar de los convenios autonómicos. Hacia la convergencia con Europa.

6.5.- La relación entre condiciones económicas y exclusión social y el abandono temprano de la educación y formación. El contraste entre CCAA al valorar las medidas educativas previstas para el ATEF.

6.6.- Conclusión: La influencia ideológica en las políticas para combatir el abandono temprano de la educación y formación.

6. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA LUCHA CONTRA EL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN.

Algunas comunidades autónomas llevan trabajando desde hace años en la reducción del fracaso escolar y abandono temprano, y se han ido tomando diferentes medidas, en algunos casos a título particular de una CCAA y en la gran mayoría, a través de los planes coordinados y cofinanciados por el MEC suscritos en los convenios anuales del Plan de Apoyo a la implantación de la LOE, y posteriormente a través de los Programas de Cooperación Territorial, objeto de análisis en este apartado. Es lógico esperar que los planes, las iniciativas particulares de comunidades autónomas, de centros o de determinados colectivos vayan dando sus frutos.

Sin embargo y según Escudero y Rodríguez (2011:12), en relación con las políticas de lucha contra el fracaso argumentan lo siguiente: *“lo que está en cuestión no es que haya algunas Comunidades Autónomas que van a su aire e incluso algunas relativamente bien; que algunos centros sean buenos y algunos profesores excelentes; o que una generación del alumnado sea tan brillante como nunca hasta la fecha. Sin desconocer avances innegables, el reto actual es que sea **el sistema el que garantice a todos, los aprendizajes esenciales por lo menos**”*. Es decir, el sistema global educativo debería garantizarlo, y no debería depender de las posibles y evidentes diferencias educativas existentes entre CCAA.

Por otro lado, es significativa la ausencia de medidas o planes relativos al ATEF en algunas CCAA. Navarra y Euskadi, no han recibido financiación ni en los PCT ni en el plan de apoyo a la implantación de la LOE, por estar sujetos a otro régimen de financiación, y estas CCAA se alejan de lo que supone una coordinación y una unificación de criterios educativos entre las CCAA que sí reciben financiación del Estado. Por tanto se debe considerar que la financiación desde el Estado supone una mayor coordinación, a través de la Conferencia Sectorial en política educativa, mientras que la falta de financiación desde el Estado y el nivel mayor de descentralización en la gestión educativa puede redundar en la ausencia de coordinación, proyectos comunes con otras CCAA y omisión de determinados programas como pueden ser los relacionados con los objetivos europeos y que han sido objeto de estudio más detallado en un capítulo anterior.

Esto significa, que no se va a trabajar de manera homogénea entre las CCAA, por lo que no se puede avanzar a un mismo ritmo, ni se puede establecer una comparación completa en este estudio, porque no existen documentos acordados con el gobierno de España. Concretamente en Navarra no se ha previsto o desarrollado ningún Programa para tratar el ATEF, salvo por las medidas adoptadas de obligado cumplimiento y generalizadas como son la extensión de los PCPI, contemplados en la LOE para la reducción de la tasa de abandono temprano de la formación y educación.

Por otro lado, es llamativo el caso de Euskadi, con un 25,4% de abandono en el año 1992 y una reducción de un 50% en esta tasa en el año 2004, situándose en el 12,4% (Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, 2007). También llama la atención la gran diferencia entre la tasa de abandono entre mujeres y hombres,

reduciéndose la proporción de una manera significativa entre el sexo femenino²⁶⁹, confirmando las tendencias existentes entre las demás CCAA.

Finalmente, debemos incidir en que los datos del País Vasco rompen con la tendencia general en España de incremento o estabilidad en la tasa de abandono por lo que se deduce que en Euskadi se ha tenido que trabajar de **forma diferente** para conseguir tal reducción, como ejemplo, indicamos la realización de investigaciones como es el caso del mencionado informe de investigación²⁷⁰ elaborado por el Gobierno Vasco y tomando medidas de prevención anteriores a las del resto de las CCAA. Se debe tener en cuenta que el informe elaborado por Euskadi es del 2007 (muestra programas ya desarrollados) y los convenios de las CCAA con el MEC son a partir del 2007.

Por último, debemos señalar que son precisamente las CCAA del País Vasco y Navarra las únicas que no han seguido un programa para combatir el ATEF coordinado con el MEC, y sin embargo son las CCAA con la tasa más baja de ATEF a nivel nacional. Esto no quiere decir que haya una relación negativa, todo lo contrario, sino más bien, que son dos CCAA que han tomado conciencia del problema con **anterioridad** al resto de las CCAA y que debido a la descentralización educativa, así como a las circunstancias inherentes sociales y económicas de esas comunidades autónomas han podido trabajar de una manera autónoma para lograr resultados.

6.1.- La información y difusión que se hace del abandono temprano en las CCAA

Un factor a tener en cuenta es el hecho de la necesidad que debe existir de proporcionar claridad y transparencia de datos con respecto a la situación educativa de las CCAA. Si queremos que haya transparencia, efectividad y seriedad relativas a los datos y afirmaciones que en muchos casos se realizan²⁷¹, estos datos deben proporcionarse con cierto cuidado y rigor. La tarea de documentar y hacer visibles datos y evidencias del desarrollo y el funcionamiento de la educación no debe corresponder a los centros, sino a la Administración educativa y de una manera global. De lo contrario, se ponen en evidencia las diferencias de resultados entre ellos, circunstancia delicada porque los centros, por lo menos los públicos, no controlan el alumnado que se matricula en ellos, ni su procedencia social, ni la ubicación del centro,²⁷² etc. Este hecho puede significar que la comparativa de resultados podría dar lugar a una evaluación y juicio simplista sobre las razones por las que un determinado centro pueda tener mejores o peores resultados. Sin embargo son datos útiles si se analizan con discreción por una

²⁶⁹ La tasa femenina de abandono escolar se ha reducido del 22,6% al 8,1% entre el 1992 y 2004, mientras que la tasa entre el sexo masculino pese a haberse reducido también de una manera importante, ha pasado del 28,2 al 16,5%.

²⁷⁰ Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, Gobierno Vasco, (2007). *Abandono Escolar: Segundo Ciclo de ESO*, Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

²⁷¹ Nos referimos a seriedad por la utilización parcial y subjetiva que se hace de datos con respecto a las tasas de fracaso escolar, abandono y posiciones dentro del informe PISA que se barajan y ofrecen a los medios de comunicación y consecuentemente a la sociedad por determinadas CCAA.

²⁷² Circunstancias que como hemos visto en capítulos anteriores influyen de una manera determinante en el éxito escolar, o en el fracaso y abandono temprano de la educación y formación.

CCAA como una fuente y recurso para investigar las razones del fracaso y abandono escolar.

Como se puede deducir, entendemos que es labor de las administraciones públicas en sus diferentes niveles realizar esta tarea de dar claridad y difusión no sólo a los datos sino también a las iniciativas desarrolladas al respecto. En otros países se hace, y hay tareas importantes, referidas a la creación y actualización de sistemas de datos globales y locales, incluyendo grandes y pequeñas cifras, información sobre resultados y también sobre procesos. Sin su impulso y sostenimiento por parte de las administraciones, no habría documentación oportuna y útil al respecto en temas como los del fracaso y el abandono. Comparto la exigencia de Escudero y Rodríguez (2011), de que se hagan públicos los datos pertinentes, que no se oculten aquellos de los que se dispone en las diferentes Consejerías de Educación y que se recaben los que son precisos para reconocer bien el estado de la educación, hacer buenos diagnósticos y basar en ellos las decisiones que corresponden.

Hemos constatado entre los distintos estudios previamente señalados con respecto al abandono escolar, fundamentalmente el de Roca (2010), que la perspectiva que se tiene en España sobre el abandono es imprecisa debido a la exclusiva utilización de los datos de la EPA, por tanto sería conveniente que en el análisis de este problema educativo tan claro en España, se requieran más criterios, más herramientas, más datos y mayor perspectiva, tanto de los centros, como del profesorado, del seguimiento de los jóvenes que abandonan (en su fase previa y posterior al abandono) y desde luego de la situación en cada CCAA.

También hemos observado que a pesar de que el problema del ATEF en España es muy serio, su importancia no va pareja con la atención que se le está prestando en las CCAA, en el campo de la política o en su difusión. De hecho, revisando todas las páginas web de las Consejerías de Educación y/o de los portales educativos de las CCAA, no hay referencias específicas en ninguna de ellas a un Plan para la reducción del abandono (véase tabla 1).

Realizando una búsqueda más precisa, se puede encontrar en alguna CCAA, (11 concretamente) medidas generales como es el caso del programa PROA, referencias a la extensión de los PCPI, enlaces a la publicación de los convenios con el MEC para el desarrollo de las medidas acordadas sobre el abandono, es el caso de Aragón, Cantabria o Comunidad Valenciana. En la mayoría de esas 11 comunidades (incluyendo a las ciudades de Ceuta y Melilla), lo que se encuentra son referencias a intenciones, incluso a planes concretos como es el caso de Castilla la Mancha. En Castilla y León encontramos convocatorias públicas destinadas a ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro para que realicen programas para la reducción del abandono. Euskadi sin dar publicidad a un plan concreto, lo que hace es asociar la FP y los programas de refuerzo educativo como medidas para la reducción del abandono.

En el extremo opuesto se encuentran 8 CCAA en cuyas páginas web no se encuentra ni una sola referencia al ATEF, y entre esas CCAA se hallan algunas de las que mayores problemas tienen con respecto al abandono por su alta tasa, es el caso de Baleares o Murcia, superando ambas el 35%.

Tabla 1. Información disponible en las web de las CCAA, medidas o planes para combatir el abandono escolar.

CCAA	SI	NO	Descripción.
Andalucía	X		Anuncio de medidas en el 2008 y 2010, pero no se ha encontrado plan específico.
Aragón	X		BOE- PCT. Plan para la reducción del abandono temprano de la educación y la formación
Asturias (Principado de)		X	Ninguna referencia específica
Baleares		X	Ninguna referencia específica
Canarias		X	Ninguna referencia específica
Cantabria	X		PROA, BOE- PCT. Plan para la reducción del abandono temprano de la educación y la formación
Castilla y León	X		Convocatorias de la Consejería para medidas de reducción del abandono, para Ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro.
Castilla-La Mancha	X		Plan para la reducción del abandono escolar, se habla de él, pero no se encuentra.
Cataluña	X		Artículos sobre el tema, no plan.
Ceuta	X		PROA
Melilla	X		Contrato-Programa, PROA
Comunidad Valenciana	X		Programa experimental para prevenir y reducir el absentismo y el abandono escolar prematuro del alumnado en los centros educativos de Secundaria.
Extremadura		X	Ninguna referencia específica
Galicia	X		PROA
Madrid		X	Ninguna referencia específica
Murcia		X	Ninguna referencia específica
Navarra		X	Ninguna referencia específica
País Vasco	X		Proyectos relacionados con la FP, y Programas de Refuerzo Educativo.
Rioja (La)		X	Ninguna referencia específica

Fuente: Elaboración propia consultando las páginas web de las CCAA. Datos de enero 2012.

Es destacable la visión de De la Cruz y Recio (2012:15) con respecto a la eficacia de las medidas para reducir el ATEF, puesto que como veremos, las CCAA se centran en medidas en Secundaria, mientras que estos autores defienden la conveniencia de introducirlas antes: *“Además, cuanto más tarde (Secundaria), menos eficaz es la medida y más cara, es decir, menos eficiente. Y cuanto más general es la medida (por ejemplo, la repetición de curso), menos eficaz es y más cara, es decir, menos eficiente”*.

En definitiva se puede afirmar que pese a que el abandono es un grave problema, y así se ha constatado, siendo una asignatura pendiente que nos aleja de la convergencia con Europa de una manera clara, es evidente que no cuenta con toda la atención que se le debería prestar desde las CCAA, que dan **mucha más publicidad** a otras cuestiones

como son una innumerable lista de programas específicos, de lectura, de salud, de bilingüismo, de éxito escolar, de convivencia, de familias, de naturaleza, etc. que al abandono escolar, problema que sigue contando con muy poco espacio publicitario y destacado en las páginas informativas de las Consejerías competentes.

Este hecho supone, al mismo tiempo, la inexistencia en las CCAA de datos públicos o información al respecto, y es que a pesar de ser un problema serio, **no se muestra**, lo que nos lleva a cuestionar si se está ocultando su realidad o se está minimizando la importancia de su trascendencia.

Es significativo que el ATEF sigue sin mostrarse como un plan complejo y urgente por parte de todas las autonomías. No se considera como un problema que requiera investigación, coordinación de agentes, recopilación de variables que le afectan, medidas concretas y evaluables, etc., es decir cuestiones básicas que otros planes educativos sí suelen incluir.

A la vista de estos datos, entendemos que no es buena aquella cultura de evaluación de un país en el que, por lo visto, sólo hay problemas que debatir cada intervalo de tiempo en que se hacen públicos los resultados PISA, o que crea mediáticamente climas de opinión, casi en exclusiva, sobre los mismos, algo que también empieza a suceder anualmente cuando se hacen públicos los datos de la tasa de abandono temprano de la educación y formación.

6.2.- Programas autonómicos del Plan de apoyo a la implantación de la LOE para la reducción del abandono temprano de la educación y formación: Exposición y Comparativa.

En los últimos años, y debido a las recomendaciones europeas sobre los objetivos europeos que deben ser compartidos por los países de la UE, el MEC estableció dentro de los programas de apoyo para la implantación de la LOE los *Programas dirigidos a reducir el abandono temprano de la escolarización* que se han desarrollado entre los años 2007 y 2011.

Todas las CCAA, salvo Euskadi y Navarra, comprometieron mediante los correspondientes convenios, los programas y medidas para combatir el abandono temprano de la educación y formación en cada uno de los 4 años que se tenía prevista la financiación para la implantación de la LOE. Son todos los planes que se han firmado con el MEC el objetivo de análisis de este apartado.

Después de analizar los 60 convenios²⁷³ de las 15 CCAA que tomaron parte en ellos, hemos agrupado las **medidas adoptadas por las CCAA en varios ejes de trabajo** que hemos intentado resumir en los siguientes bloques y que se exponen de una manera más esquemática en la tabla 2 que aparece al final del capítulo:

- **Elaboración de estudios** para conocer y analizar las causas de abandono del sistema educativo y los perfiles de los alumnos que abandonan para poder valorar posibles vías de intervención. Con respecto a esta medida debemos señalar que son muy

²⁷³ Los Convenios han sido publicados en el BOE y son parte de la bibliografía de este capítulo.

pocas las CCAA que realizan este trabajo de investigación quedando reducido a 4: Baleares, Extremadura, Región de Murcia y Castilla y León, ésta última lo hace a partir del año 2009 (una vez que ya se han tomado medidas durante los dos primeros años). Con respecto a esta medida debemos resaltar la escasez de CCAA que previeron elaborar estudios sobre sus circunstancias particulares para poder actuar consecuentemente y diseñar estrategias, y eso, a pesar de que es un factor que consideramos fundamental, más aun cuando se constata que cada CCAA sufre este problema de manera diferente y por razones diversas²⁷⁴.

No parece muy lógico que las CCAA desarrollen o diseñen planes específicos sin haber analizado previamente las razones existentes para el ATEF, puesto que las medidas a tomar serán generales y no adaptadas a colectivos o zonas concretas, y tampoco se analizará la necesidad de poder adaptar planes entre administraciones o departamentos, sin que haya un análisis riguroso previo.

Asimismo, aunque las CCAA de Baleares, Extremadura y Murcia son tres de las que más sufren el ATEF, quedan otras CCAA con una tasa importante que no plasman la necesidad de llegar a profundizar en las raíces de las causas del abandono.

- **Convenios** con administraciones con competencias sociales y educativas estableciendo una mayor coordinación, en los que participan **ayuntamientos, entidades sin ánimo de lucro, distintas administraciones**, etc., Fundamentalmente, se mencionan acuerdos con ayuntamientos para establecer colaboración con mediadores sociales, talleres de empleo, PCPI, etc., y las colaboraciones entre administraciones se basan también en la coordinación de información sobre el empleo. Creemos significativo que prácticamente todas las CCAA consideran que el problema del ATEF no es una responsabilidad exclusiva del sistema educativo, más bien, todo lo contrario, porque se establecen propuestas de colaboración fundamentalmente con las corporaciones locales, pero también con entidades privadas sin ánimo de lucro para establecer convenios y trabajar con colectivos concretos, así como para realizar talleres específicos, etc. Sin embargo, no todas las CCAA trabajan en esta línea y pese a que es una vía importante de colaboración, ya que los ayuntamientos son la administración más cercana al ciudadano y presta también servicios sociales y educativos, se echa en falta a algunas CCAA: Aragón, Canarias, Cantabria (contempla colaboración con otras administraciones, no corporaciones locales), Cataluña, Comunidad de Madrid, y Comunidad Valenciana que participa sólo a partir del 2010.

- **Cooperación con trabajadores sociales y colaboración con las familias.** Esta es una línea de trabajo en la que coinciden muchas CCAA (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Castilla la Mancha, y Baleares) quienes optan por considerar el ATEF no sólo un problema educativo sino también social que obedece a causas que requieren una intervención socioeducativa, y es por ello que se contempla la intervención de educadores o mediadores sociales en un contexto familiar. Sin embargo no todas las CCAA planifican

²⁷⁴ Los factores sociales, económicos y culturales son clave tal y como se ha analizado en el capítulo 5 para marcar las diferencias en la tasa de ATEF.

este tipo de intervención todos los años, siendo las últimas incorporaciones las de Castilla la Mancha y Baleares en los años 2009 y 2010, además de faltar otras muchas CCAA entre ellas Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid y La Rioja.

- Medidas centradas en los **centros de adultos**, se prevén medidas tanto de orientación y tutoría, como de oferta de cursos preparatorios para ciclos, orientación profesional, etc. Los centros de adultos a pesar de que deberían ser una referencia y espacio principal para combatir el ATEF, (el concepto de ATEF es el de jóvenes mayores de 18 años que ya han abandonado el sistema sin titulación) cobran cierto protagonismo por las medidas que se contemplan en los Convenios, pero no son el centro de referencia por excelencia, sino que siguen siendo los IES²⁷⁵. Además, algunas de las medidas que se prevén, como la oferta de cursos preparatorios para la realización de la prueba de acceso a ciclos de grado medio o superior se oferta también en muchas CCAA en IES. Sin embargo, se ve que hay preocupación por ampliar la tutoría individualizada y la orientación para este tipo de alumnos, así como la oferta de cursos para poder obtener el título de la ESO y dar la posibilidad de continuar estudios pos obligatorios. A pesar de su importancia, hay algunas CCAA que no prevén ninguna colaboración o medida referenciada a los centros de adultos para combatir el abandono, es el caso de Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Cataluña, La Rioja, Baleares, o Galicia.

- Medidas centradas en la **FP y PCPI**, contempladas como objetivos también del Ministerio de Educación (2010e) en el *INFORME 2009: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010*. Entre las medidas, se contemplan la difusión de estos estudios con campañas informativas, pero también la ampliación de su oferta y en el año 2010, del nivel II de PCPI (Extremadura, Madrid, Región de Murcia y La Rioja) que permite obtener el título de ESO.

Algunas medidas muy comunes entre las CCAA encaminadas a reducir la tasa de ATEF es potenciar la FP de distintas formas, pero fundamentalmente impulsando la FP de grado medio²⁷⁶, mediante una oferta modular (Andalucía, Castilla y León, Castilla la Mancha y Canarias), oferta presencial adaptada al ritmo estacional de los trabajadores o a distancia (Baleares, Castilla la Mancha, Extremadura, Asturias y Castilla y León).

Asimismo son muchas las CCAA (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, La Rioja, y Región de Murcia) que entre sus medidas incluyen facilitar la continuidad de los estudios mediante la oferta de cursos preparatorios para el acceso a ciclos de Grado Medio y Superior. Sin embargo

²⁷⁵ IES: Institutos de Enseñanza Secundaria.

²⁷⁶ Según el INFORME 2009: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010 del Ministerio de Educación, reducir el abandono escolar temprano consiste en aumentar el número de jóvenes que, una vez finalizada con éxito la Educación Secundaria Obligatoria, continúan y finalizan sus estudios en bachillerato o en los Ciclos Formativos de Grado Medio. No obstante, debe tenerse en cuenta que las tasas de alumnado escolarizado en Bachillerato son en España similares a las del resto de países de la UE, por lo que el principal reto está en aumentar de manera significativa la tasa de escolarización en los Ciclos Formativos de Grado Medio.

son simplemente tres las CCAA que dentro de las medidas para facilitar la cualificación de los trabajadores y consecuentemente la ampliación de titulaciones optan por la oferta de pruebas para la obtención directa del título de Bachillerato y de Técnico o Técnico Superior de Formación Profesional (Asturias, Extremadura y Castilla y León).

Por último en este paquete de medidas para fomentar la FP destacamos una iniciativa de la Comunidad Valenciana que siendo conscientes de la escasa matrícula de mujeres en algunas familias profesionales, pretenden estimularla mediante una concesión especial de ayudas, una medida que va orientada hacia la reducción de abandono pero también hacia una política de igualdad en las profesiones. Son sólo las CCAA de Cantabria y Cataluña las que no contemplan ninguna medida centradas en la FP.

- Las **Campañas informativas** para valorizar la formación, para mostrar las opciones educativas del sistema dirigidas a jóvenes y a las familias, son algunas de las medidas que se plantean en muchas CCAA. También se contemplan campañas preventivas para evitar el ATEF. Asimismo, dentro de esta línea incluimos las **medidas de orientación e información** para jóvenes en riesgo de abandono, los programas de información y difusión de los itinerarios formativos y profesionales, o las unidades de Orientación Profesional y Empleo para la orientación académica y laboral. En general en este tipo de medidas están presentes las CCAA de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. Sin embargo no están presentes ni Andalucía, ni Canarias, ni la Comunidad de Madrid ni La Rioja, tres de ellas son las CCAA con mayor tasa de ATEF.

- El siguiente paquete de medidas puede resumirse en las que se acometen en los **centros educativos** y que responden a programas muy diversos. Las hay desde potenciar más programas de Diversificación, PCPI, programas concretos, planes de prevención, de apoyo específico que son generales al sistema y contempladas en la LOE, (sólo las mencionan Cataluña y Castilla la Mancha) hasta el establecimiento en los centros de **proyectos de intervención educativa específica** para la prevención del abandono escolar y la integración educativa en aquellos centros con un número significativo de abandono, aulas vespertinas para refuerzo curricular, modalidad de jornada parcial (Castilla la Mancha), programas complementarios de escolarización (País Vasco). Estos programas que son los específicos del abandono escolar no proliferan en muchas CCAA, sino más bien son una minoría las que los acometen, siendo Castilla y León, Galicia, Comunidad Valenciana las únicas que los incluyen además de las dos mencionadas anteriormente.

Otro tipo de medidas son las **específicas de algunas CCAA** que profundizan en la variedad de **razones** que afectan al ATEF y son las que vamos a resumir en la siguiente tipología:

- Dotación de **recursos extraordinarios** para centros en zonas con necesidades de transformación social. Programas en zonas concretas, industriales, rurales, turísticas, en declive...(Andalucía, Asturias y Región de Murcia)

- Refuerzo del trabajo en **tutorías**. Se conciben tutorías individualizadas en PCPI, tutorías individualizadas para alumnos en riesgo de abandono o exclusión en un **contexto inclusivo en la ESO**, programas de mentoring o shadowing²⁷⁷, es decir, mayor trabajo de los Departamentos de Orientación. Participan las CCAA de Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Castilla la Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, y Región de Murcia. Están ausentes en este tipo de planes de trabajo de profundización que se realiza desde los departamentos de orientación las siguientes autonomías: Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura, Comunidad de Madrid y La Rioja.

- Hay otro tipo de planes que se centran en ayudar al **alumnado con dificultades**, o con asignaturas pendientes, en establecer redes de apoyo al estudio, planes centrados en el alumnado autista, o con alteraciones de comportamiento, o con dificultades relacionales, planes para minorías étnicas (chicas) con abandono al tránsito de etapa, o para alumnado con dificultades expresivas, también hay programas de refuerzo en competencias básicas para el alumnado en desventaja social (minorías étnicas, inmigrantes) que acceden a los PCPI sin habilidades lingüísticas y comunicativas básicas para el acceso al currículo, apoyos con la lengua, etc. En esta línea son varias las CCAA que trabajan, Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Región de Murcia, La Rioja, sin embargo son una minoría y parece que la tendencia entre las CCAA es no considerar el apoyo a los alumnos con necesidades de aprendizaje como una medida preventiva para evitar el ATEF.

- Por último, existen otro tipo de medidas, las centradas en **minorías**, etnia gitana, o para alumnos con incorporación tardía en el sistema educativo o programas específicos para evitar el abandono del alumnado con **alteraciones del comportamiento**, graves problemas de conducta y otras dificultades específicas de aprendizaje. Los recursos que se plantean son equipos específicos de conducta y trastornos generalizados del desarrollo, adaptación de horario para estos programas, establecimiento de cupos determinados, y escolarización compartida. Estos programas se trabajan en Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid y La Rioja.

Es decir que prácticamente todas las CCAA desarrollan algún tipo de programa de atención en centro a través de programas concretos de atención a alumnado diferente, en riesgo de abandono, minorías, etc. salvo las comunidades de Aragón y Extremadura.

- Otro tipo de medidas que algunas CCAA contemplan en sus programas de ATEF es el uso **de metodología específica** (TIC) así como la elaboración de recursos, uso de entornos educativos amplios, comunidades de aprendizaje, etc. Sin embargo son pocas las CCAA que trabajan en este campo, Castilla la Mancha, Castilla y León y Comunidad Valenciana, además del País Vasco que lo hace fuera de convenio.

²⁷⁷ Los programas de mentoring o shadowing son previstos por la CCAA de Castilla la Mancha en su convenio con el MEC del año 2009 para el acompañamiento de los jóvenes que no están siguiendo ningún programa formativo sistemático.

- Finalmente, podemos incluir la **Formación del Profesorado** en **metodologías y prácticas** orientadas a reducir el abandono escolar como otra de las medidas que muy pocas CCAA introducen en sus proyectos para combatir el ATEF, Castilla y León, Baleares y Comunidad Valenciana, y unido a esta medida podemos encontrar otra que es la de **difundir experiencias y buenas prácticas**, una medida contemplada por las CCAA de Castilla la Mancha y Región de Murcia, además de las CCAA previamente mencionadas.

- En último lugar destacamos la escasez de planes o **estrategias de evaluación** para comprobar la efectividad de las medidas adoptadas, siendo Andalucía la única CCAA que incluye este apartado dentro de su programa de lucha contra el ATEF.

Por otro lado, cabe destacar alguna medida que hemos encontrado entre los 60 proyectos por ser más específica o considerar que las CCAA se han adaptado más a sus propias características contextuales. Es el caso de la adecuación de la **organización escolar para favorecer la formación de los jóvenes no escolarizados**, adaptándola a las necesidades de la estacionalidad de la mayoría de los trabajos que dependen de una manera u otra del turismo, caso de Baleares (medida adaptada a su contexto) en 2007 a través de la oferta de Centros de Adultos. Esto implica que el Gobierno Balear es consciente de uno de sus problemas y organiza y encamina la mayoría de sus medidas para paliar la causa que “ellos” consideran principal de existencia de ATEF en su Comunidad.

Es llamativo el hecho de que Murcia canalice muchas de sus acciones mediante **convenios con los ayuntamientos** para ofertar PCPI, incluso también el nivel II orientado a la obtención del título de ESO, también proponen convenios para la oferta de los cursos de preparación de las pruebas de acceso a los ciclos formativos de formación profesional inicial, o grado medio o superior, algo que puede interpretarse como un acercamiento o profundización en la **descentralización educativa**, a pesar de ser este tipo de formación competencia de la administración autonómica, o bien, se puede interpretar como una delegación de competencias que puede ir asociada a una política de financiación²⁷⁸.

Como **conclusión**, deberíamos señalar que hay una gran diversidad entre los programas de ATEF que las CCAA han presentado a lo largo de esos 4 años. Por un lado es importante hacer notar que mientras hay algunas CCAA que tienen medidas de todo tipo y que trabajan en todos o casi todos los ámbitos mencionados, caso de Castilla y León, Castilla la Mancha, Baleares, o Murcia, hay otras que participan de una manera intermedia en los programas, caso de Extremadura, Andalucía, Comunidad Valenciana, Asturias y la Rioja, y otras que apenas tienen previsión de participación en programas, Canarias, Cantabria, Aragón, o Cataluña, esta última con una gran escasez de proyectos,

²⁷⁸ Las delegaciones de competencias educativas hacia los ayuntamientos están asociadas a veces a problemas de financiación, los ayuntamientos dependen de los convenios que se firman con la administración autonómica para su financiación, suelen ser convenios anuales y la financiación es variable.

3 y todos exclusivamente centrados en atender a la diversidad, (programas de diversificación curricular, escolarización compartida y orientación).

Otra conclusión que se puede extraer es que las CCAA **no diseñan sus planes en función de la alta o baja tasa de ATEF que tienen**. De hecho, aunque todas las CCAA deberían tener una meta muy alta que es reducir drásticamente la tasa de ATEF- todas superan el objetivo del 10% marcado por la UE para el año 2020-, hay tres ritmos distintos que no corresponden a la situación en la que se encuentran. Castilla y León ha estado siempre por debajo de la media nacional hasta el año 2011 y es de las que más medidas y proyección contempla entre sus planes.

En el extremo opuesto encontramos a Cataluña y Canarias que apenas muestran proyectos, pero están por encima de la media nacional. Finalmente, constatamos la existencia de una preocupación general a la vista de los proyectos que presentan la mayoría de las CCAA, aunque algunas de ellas están muy lejos del objetivo europeo y se espera lógicamente que sus planes sean más ambiciosos por necesarios a su vez, es el caso de Castilla la Mancha, Baleares, o Murcia.

Quizá esta conclusión obedece al hecho, que ya hemos señalado anteriormente, de que para que haya fracaso y abandono escolar se dan muchas razones, entre ellas estructurales e intrínsecas al propio sistema educativo que requieren la realización de un análisis muy profundo que conlleve medidas amplias que no parecen haberse llevado a cabo en todas las CCAA, y que según Escudero y Rodríguez (2011:10) las acciones de las CCAA deberían desarrollarse analizando y articulando: *“fenómenos como el riesgo, el fracaso o el abandono forman parte de un continuo, ... las respuestas a los mismos han de situarse, articularse y coordinarse, posiblemente, también con una idea de acciones globales, sucesivas e integrales”*.

También debe mencionarse que no todas las CCAA han trabajado al mismo ritmo, ya que algunas han ido perfeccionando los programas y ampliándolos a lo largo de los años, introduciendo alguna medida nueva o modificándolas, otras CCAA se han limitado a hacer un plan y a no retocarlo en los 4 años. Esta situación contrasta con las conclusiones del Ministerio de Educación (2011b:76) que asume la complejidad del problema y resalta la importancia de asumirlo con absoluta decisión para reducir la tasa entre 2 y 3 puntos anuales: *“los datos parecen indicar que nuestro sistema educativo camina en la dirección correcta y que las políticas educativas que se están poniendo en marcha en nuestro país parecen estar en consonancia con las recomendaciones y políticas educativas comunitarias”*.

Por último, añadimos que el estudio que se ha llevado a cabo ha estado centrado en las **medidas previstas** pero **no hay un feedback o evaluación oficial** de sus logros, por ello, debemos confiar en que los planes se han llevado a cabo según las medidas previstas y que todas ellas se han implantado en sus respectivas CCAA, pero no cabe duda a la vista de los proyectos que hay muchos niveles de implicación en cuanto a la importancia que se presta al ATEF en las CCAA si tenemos como criterio el número de medidas previstas, los estudios y las medidas específicas aplicadas a las características de una CCAA determinada.

Está claro que para combatir el ATEF no todo vale o puede funcionar por igual en todas las CCAA.

Consideramos que ha sido fundamental el paso del MEC a través de la Conferencia Sectorial de Educación elaborando el *Plan para la reducción del abandono escolar temprano (2008)* y constituyendo la *Mesa Permanente sobre Abandono Escolar Temprano en el 2009*, con propuestas para trabajar en distintos ámbitos: ámbito de las administraciones educativas, ámbito de los centros educativos y el profesorado, ámbito de las familias y de los jóvenes que han abandonado el sistema educativo, y ámbito laboral.

Todos los ámbitos contemplan medidas que en mayor o menor medida han ido introduciendo las CCAA, salvo por alguna medida más específica y posterior que ha sido aprobada a través de la LES, razón por la que no están incluidas en los Convenios de colaboración. Nos referimos concretamente a ofrecer a los alumnos que abandonan sin acabar la ESO la posibilidad de recibir un informe del grado de adquisición de las Competencias básicas, con el objetivo de que tengan una certificación de la formación recibida, o promover el reconocimiento del aprendizaje no formal y que el Ministerio de Educación analiza en el Informe sobre Objetivos europeos (2011b:75).

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el hecho de prever muchas medidas para la reducción del ATEF no es garantía de que estas alcancen el objetivo buscado, y que Escudero, y Rodríguez (2011:16) ven así: *“las respuestas adecuadas al alumnado con más dificultades no dependen tanto de la cantidad de programas especiales y yuxtapuestos, sino de la calidad e integración de los mismos”*.

En último lugar debemos señalar que a pesar de que uno de los programas de cooperación territorial, el PROA está orientado a reducir el ATEF, y que muchas CCAA lo llevan a cabo, ninguna autonomía lo menciona en sus programas para la reducción del abandono temprano, salvo el País Vasco.

6.3.- Las medidas de Euskadi y Navarra para la reducción del abandono temprano de la educación y formación.

Otras medidas no expresadas en estos convenios son las del País Vasco, y Navarra²⁷⁹, (CCAA que como ya hemos comentado anteriormente no entran en los Planes de apoyo a la implantación de la LOE), además de algunas novedades como en Andalucía, que dentro de sus actuaciones para rescatar alumnos que han abandonado, ha entrado en contacto con todos los alumnos/as que han abandonado prematuramente los estudios, personalizando la información que se les va a enviar, indicando cuáles son sus

²⁷⁹ La financiación de actuaciones dirigidas a la disminución del abandono temprano de la educación y la formación en Navarra se ha realizado de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional novena del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Ley 28/1990, de 26 de diciembre, en la redacción modificada mediante la Ley 48/2007, de 19 de diciembre. Del mismo modo, la financiación de actuaciones dirigidas a la disminución del abandono en el País Vasco se ha realizado de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera de la Metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, aprobada por la Ley 2//2007, de 25 de octubre.

opciones formativas a raíz de la aprobación de la LES, qué itinerarios pueden seguir, es decir, se está realizando una orientación personalizada vía correo ordinario.

En el caso de Navarra, pese a ser baja la tasa de abandono, es significativo que no se aborde el problema desde una perspectiva organizada, como en un plan y que se desoigan las recomendaciones europeas al respecto. No es el caso de Euskadi, que lleva tiempo trabajando en la prevención del abandono.

Como comentábamos anteriormente Navarra se centra en cumplir las medidas extendidas de manera general y en cumplimiento con la LOE a través de la extensión de los PCPI.

Una medida común con el resto de las CCAA y llevada a cabo también en Navarra es el programa PROA en el que esta Comunidad participa plenamente. No obstante la baja tasa de ATEF reflejada en Navarra, responde a medidas más amplias que se han ido desarrollando a lo largo de los años en esa CCAA, y aunque no figuran en un plan concreto de lucha para la reducción del abandono, sí son medidas que han dado sus frutos. Es el caso del PCA²⁸⁰ que lleva funcionando desde 1998, a través del acuerdo entre la Consejería de Educación y la fundación KAMIRA²⁸¹ que en este caso destina sus esfuerzos a investigar y buscar al alumnado que se ha escapado del sistema o lleva ausente de él más de un año con el objetivo de encontrarlos y reengancharlos en el PCA. Otra iniciativa navarra es el convenio entre el Secretariado Gitano y la Consejería de Educación de Navarra que aporta una asignación económica al Secretariado con el objetivo de trabajar en alargar la vida de estudiantes de la población gitana, es decir, una medida más para prevenir el ATEF entre esta minoría.

El caso de Euskadi merece atención especial porque es la CCAA con menor tasa de abandono temprano de España, pero también porque desde su gobierno se ha realizado una investigación previa, con los datos²⁸² de análisis a los que como administración educativa puede acceder, número de alumnos que abandonan por centro, y por titularidad, visión de los propios centros al respecto, **absentismo escolar**²⁸³ y las

²⁸⁰ PCA: Programa de Currículo Adaptado. Consiste en agrupar al alumnado con serio desfase curricular, comportamiento desajustado y tendencias absentistas en un programa que busca el objetivo de reenganchar al alumnado y evitar su deserción de los estudios. Se pretende alcanzar un nivel de 2º de ESO para que permita al alumnado su reenganche en el sistema educativo. Este programa se realiza en 12 centros para 170 alumnos (curso 2011-12) en horario lectivo en dos tipos de programa, uno el que se desarrolla en el mismo centro y otro desarrollado por entidades sin ánimo de lucro y abarca alumnado de varios centros.

²⁸¹ Bajo la denominación de KAMIRA SOCIEDAD COOPERATIVA DE INICIATIVA SOCIAL se agrupa un conjunto de profesionales de ámbito de lo social, psicología, psicopedagogía, de la educación social, del trabajador social, de la mediación intercultural, personal administrativo, jurídico, económico-empresarial. Es una cooperativa de Iniciativa Social que surge con objeto de la provisión de servicios sociales de titularidad pública. Fuente: <http://www.kamira.es/historia.html>, noviembre 2011.

²⁸² Se debe tener en cuenta que el trabajo realizado en el País Vasco se centra en el alumnado del 2º ciclo de la ESO, alumnado que todavía está matriculado en centros educativos, por lo que es factible hacer un seguimiento de ellos y extraer conclusiones al respecto.

²⁸³ El absentismo escolar se entiende como una de las causas que derivan en el abandono, precisamente por esta razón el absentismo escolar se trata como un problema específico en los centros educativos con medidas como el control de faltas, colaboración con las familias, protocolo para corregir situación de absentismo, tanto entre los centros, como con ayuntamientos, servicios sociales, Departamento de Educación y Diputaciones.

medidas tomadas en los centros para modificarlo. Dentro de las medidas que se contemplan está la atención individualizada, que sin considerarse una medida específica para combatir el abandono, sí es preventiva al intentar reducir el fracaso escolar, y considerándose una medida indirecta para prevenir el abandono.

Dentro de las medidas implementadas por Euskadi más llamativas son los Proyectos de Intervención Educativa Específica (PIE) que requieren un proyecto de centro, con unas condiciones determinadas en relación al alumnado y a la organización del centro, con recursos específicos para ello y que debe ser aprobado por el Órgano de Máxima Representación del centro y la Delegación según se recoge en el informe del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (2007:53). Este programa específico es muy parecido a los que se desarrollan en otras CCAA actualmente a través de los PCT del MEC, contratos programa, con la diferencia de que estos programas ya estaban extendidos en Euskadi en el 32% de los centros en el año 2007, lo que supone una clara diferencia con otras CCAA que han comenzado a trabajar estos programas 4 años más tarde, y quizás de ahí, podamos extraer la conclusión de que la reducción de la tasa de abandono temprano se debe en parte a la adopción de medidas preventivas en el sistema educativo, además de otros factores influyentes que se han analizado previamente.

Sin duda, es significativo que Euskadi sea la CCAA con menor tasa de abandono, pero también es la CCAA que antes ha comenzado a trabajar en la prevención del abandono, por lo que es lógico que su tasa se haya reducido en mayor medida que las de otras CCAA, más aun cuando observamos que pese al boom de la construcción ligada al abandono de estudios (anterior al 2007), en Euskadi se había comenzado a trabajar en las otras razones que llevan hacia el abandono, las del entorno educativo, sobre las que se puede intervenir de distintas formas y con distintos programas, como el de refuerzo educativo fuera del aula para 3º y 4º ESO, por el que en el año 2007, en el País Vasco el 13,5% del alumnado del 2º ciclo de ESO recibió algún tipo de refuerzo educativo individualizado.

De gran importancia y eficacia se considera el programa de Diversificación curricular en el que se matricula el 72,5% de los mayores de 16 años, lo que significa continuidad en los estudios más allá de la franja de los 16, sobre todo si lo comparamos con el 23,6% del alumnado que sigue un Programa Complementario de Escolarización, el 12% de los que reciben Refuerzo educativo fuera del aula y el 2,5% de quienes se encuentran en un aula con un Proyecto de Intervención Educativa Específica y tienen 16 o más años de edad. Como parece lógico, en todos los casos los centros que tienen alumnado con abandono escolar tienen implementadas más medidas de atención individualizada²⁸⁴ que aquellos que no tienen abandono, pero sin que esto signifique que en los centros sin abandono no haya medidas de atención individualizada, todo lo

²⁸⁴ Destaca el 83,9% de centros con abandono que tienen medidas de Tratamiento de la Diversidad en aula frente al 67% de centros sin abandono.

contrario, las hay casi igual que en los centros con abandono, lo que quiere decir que se presta una gran importancia a las medidas preventivas.

Existe un gran contraste sin embargo entre la tasa de abandono entendida como el “*alumnado que estando matriculado en el centro al inicio de curso no ha acudido ningún día al mismo al menos durante el último mes anterior a la recogida de los datos y no ha solicitado en ningún momento el traslado de su expediente académico para continuar sus estudios en otro centro*” (Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, 2007:70), que se sitúa en un 0,34% en el 2005/06 frente al 12,4% de abandono entendido según la definición general asumida de la EPA. Lo que sugiere que las medidas educativas funcionan adecuadamente en el sistema y durante la escolarización obligatoria, pero que fallan de alguna manera en las etapas pos obligatorias por factores posiblemente ajenos al sistema educativo.

Como conclusión de las medidas llevadas a cabo en el País Vasco se puede deducir que son un modelo de “buenas prácticas” exportables a otras CCAA, puesto que al fin y al cabo todas las CCAA comparten la misma ley, con diferencias, posiblemente más particulares debidas a cuestiones ajenas al propio sistema educativo.

Destacan en el País Vasco las medidas preventivas y de atención y refuerzo educativo que se realizan desde los centros, un aspecto importante que requiere una detección de perfil de alumnado junto con una investigación al respecto que consideramos fundamental, pero que muy pocas CCAA han llevado a cabo.

Esta es una conclusión importante respecto al ATEF, y es que es necesario realizar **recogidas de información concretas** en cada CCAA en las fases previas al abandono para poder introducir medidas de prevención educativa, pero es también verdaderamente importante introducir **medidas de seguimiento del alumnado** una vez que han finalizado los estudios obligatorios para poder evitar la deserción de los estudios.

La falta de instrumentos de seguimiento del alumnado una vez que abandonan el Instituto, es un desperdicio de los medios y recursos informatizados utilizados hasta el momento. En este sentido sería recomendable la **introducción del número de estudiante con un registro o historial educativo** que le acompañe donde vaya, para lo que se requiere una base de datos integrada, comenzando por el nivel autonómico, y pasando posteriormente al nivel nacional.

Además sería recomendable la **conexión entre los servicios de empleo**, oficinas de empleo y esta base de datos educativa, con alguna aplicación compartida con el objetivo de poder hacer un seguimiento más útil tanto de las cualificaciones alcanzadas, vida laboral y trayectoria, obteniendo datos útiles para realizar un estudio más preciso de la preocupante situación sobre el ATEF en España.

Creemos que algunos de los ítems a tener en cuenta para recopilar información serían el género del alumno/a, momento de inicio de la conducta absentista (infantil, primaria o secundaria), el nivel académico del alumnado según el curso en que está matriculado, la integración social en su grupo, la situación familiar, el ambiente social de procedencia, la conducta social, la conducta normalizada dentro y fuera del centro, las características personales (autoestima, habilidades sociales y comunicativas, liderazgo,

la motivación para el estudio, el sentimiento de pertenencia al grupo, o a la clase, o el cuidado de su salud.

En definitiva y aunque las medidas de estas dos CCAA no vienen recogidas en un plan específico en colaboración con el MEC, llevan trabajando para combatirlo desde hace años, aunque de una manera más organizada y específica en Euskadi. Ambas CCAA comparten el hecho de que sus medidas están centradas fundamentalmente en la intervención en centros educativos y a la vista de los resultados, sin dejar de lado los factores sociales que tienen un gran peso en la influencia en el ATEF como hemos visto en el capítulo anterior, han resultado efectivas puesto que ambas CCAA son las que se sitúan en la mejor posición en toda España.

Es por tanto esencial reconocer que en la lucha contra el abandono escolar, además de planes diseñados por las administraciones educativas, es fundamental contar con el trabajo y participación absoluta de los centros, lo que implica el compromiso de los docentes, según lo ven Escudero y Rodríguez (2011:19): *“participar, concertar y reclamar lealtades institucionales de todas las personas que trabajan en las escuelas en torno a visiones defendibles de la educación y los modos de hacerlas mejores y más efectivas, no debiera delegarse a opciones voluntarias y particulares, sino entenderse y practicarse como algo que pertenece al dominio de obligaciones compartidas”*. Escudero y Rodríguez defienden esa idea de que ante problemas de fracaso y abandono es necesaria la implicación de equipos directivos que lideren proyectos educativos, pero con el apoyo de la formación y asesoría necesarios que la propia administración debe garantizar. Sin embargo, a la vista del análisis de los proyectos para combatir el ATEF, son muy pocas las CCAA que contemplan la formación del profesorado como una medida a tener en cuenta (tabla 2), tan sólo 3, Castilla y León, Baleares y Comunidad Valenciana, dato significativo que coloca a la formación del profesorado en una pobre situación, aunque debería tener un protagonismo especial, siendo fundamental para dar herramientas al profesorado en torno a una problemática “nueva” que requiere la implicación del conjunto del profesorado tanto para su detección como para su tratamiento.

6.4.- Análisis del peso de las directrices y recomendaciones europeas en los programas de abandono escolar de los convenios autonómicos. Hacia la convergencia con Europa.

A lo largo de las páginas anteriores hemos podido comprobar cómo el abandono escolar ha ido tomando importancia en la política educativa a lo largo de estos años. Los objetivos de confluencia europeos que se han ido marcando en estos años, tanto en la Estrategia de Lisboa, como en la nueva estrategia de educación y formación 2020, exigen que debido al *“carácter descentralizado del sistema educativo español y el reparto de competencias que responsabiliza de la ejecución de las políticas educativas a las administraciones educativas exige que los objetivos sean asumidos y llevados a la práctica de manera coordinada por el conjunto de dichas administraciones”* según recoge el Ministerio de Educación (2011b: 11).

Pero precisamente esas estrategias europeas han sido las que de alguna manera han llamado la atención sobre la problemática situación en la que se encuentra España con respecto al ATEF y por lo que se ha iniciado una estrategia desde el MEC en la que se implica a las CCAA mediante la Conferencia sectorial y el consiguiente grupo de trabajo que se creó desde su seno.

Sin embargo parece también lógico que si las recomendaciones europeas son claras al respecto, también son las orientaciones que se dan para combatir el ATEF, muchas de ellas se encuentran recogidas en documentos²⁸⁵ que ya hemos mencionado. El siguiente paso será analizar hasta qué punto esas recomendaciones y medidas que se han dirigido desde el panorama del nivel europeo se han ido plasmando en los planes o programas de las CCAA que acabamos de analizar, es decir, cómo han descendido al nivel inferior de las administraciones autonómicas, o dicho de otra manera, ¿cuál es el peso real de las directrices educativas europeas en la política de las CCAA?

Con respecto a las medidas correspondientes al abandono europeo se debe tener muy en cuenta la última Recomendación del Consejo de Europa de 28 de junio de 2011 con respecto al ATEF, así como el Informe Español 2010-2011: Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia educación y formación 2020, ambos son documentos importantes de referencia porque mientras uno, el primero, pone las bases de las recomendaciones, el otro hace un análisis del recorrido hecho en España e incorpora las recomendaciones e incluso las propuestas de España: *“A fin de elaborar políticas basadas en los datos y políticas con una buena relación coste-eficacia para combatir el abandono escolar prematuro, es necesario recopilar y mantener datos sobre este fenómeno. Esto debe permitir el análisis a escala local, regional y nacional. Podrá incluirse información sobre las tasas de abandono escolar prematuro, la transición entre niveles educativos, los porcentajes de alumnos matriculados y de finalización del segundo ciclo de educación secundaria, así como sobre el absentismo escolar y las conductas de evitación de la asistencia a la escuela”* (Ministerio de Educación, 2011b:43)

Esta es concretamente una de las recomendaciones que ya se comentaron con anterioridad y que hacen que el análisis sobre el abandono de la educación sea más preciso, al incluir referentes como la tasa de titulados en secundaria obligatoria, la tasa de idoneidad para finalizar dichos estudios o la tasa de matrícula de jóvenes entre 15 y 19 años que ha aumentado ocho puntos, del 73% al 81% entre los años 1995 y 2008 en España (Ministerio de Educación, 2011b: 44).

²⁸⁵ EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Comunicación de la Comisión Bruselas, Tratado de Lisboa: Llevar a Europa al siglo XXI, Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación «ET 2020», Informe conjunto de 2010 del Consejo y de la Comisión sobre la puesta en práctica del programa de trabajo “Educación y formación 2010”, El incremento de la formación pos obligatoria en España. Plan para la reducción del abandono escolar. Documento de trabajo (2008), Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europea 2020 (2011), INFORME 2009: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010, y Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia educación y formación 2020, Informe español 2010-2011.

Como podemos observar, esta es una cifra muy distinta de la barajada en ATEF, así que podemos decir que en esta franja sólo el 19% de jóvenes ya no cursan estudios, lejos del 31,9% de tasa de ATEF que había en ese curso, sin embargo este dato sí acerca a España a la media europea que se encuentra en el 85%.

Otro aspecto que se ha introducido en torno al ATEF a nivel europeo ha sido la tasa de idoneidad en titulación, en la que España ha ido mejorando por encima de la media europea, y mientras que ésta lo ha hecho en 8 puntos, la UE lo ha hecho en 5, por tanto se ha ido reduciendo la distancia, a pesar de ello, España se encuentra en un 73,3% (2008) frente al 83,4% de media de la UE de 19 países.

También se ven datos positivos con respecto al fracaso escolar en España donde la tendencia en estos últimos años ha mejorado pasando de una tasa de 30,7% en 2007 al 26%, en 2009.

Es decir se ven esfuerzos importantes desde el MEC para reducir la tasa de ATEF, y en este sentido, y con el fin de coordinar medidas con los agentes sociales, ha sido **novedosa** la creación del grupo de trabajo de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) - Red de Lucha contra el Abandono prematuro de la educación y la formación²⁸⁶.

Sin embargo y a pesar de todos estos esfuerzos no se pueden perder de vista dos cuestiones importantes, la primera de ellas es que a pesar de los esfuerzos del MEC seguimos estando en un estado descentralizado y pese a que desde Madrid se pueda informar, o crear un grupo de trabajo para todas las CCAA, cada una de ellas, tiene libertad para adaptarlas o realizarlas a su voluntad, y como hemos comprobado en la sección anterior hay grandes diferencias entre ellas.

En segundo lugar se debe tener en cuenta que España tiene un compromiso de convergencia con Europa para reducir esa tasa a través de las medidas que se han comentado ya, y que se pretende que sea del 10%. Ahora bien, el propio MEC es consciente de que se parte de una tasa demasiado alta como para reducirla a esa cifra, y como la tasa difiere de unas CCAA a otras, el ritmo y la cifra que se alcanzará en el 2020 será también distinta según podemos ver en la tabla 3.

²⁸⁶Este grupo surgió en diciembre de 2008 de la necesidad de integrar los sistemas de información de las distintas Administraciones (Trabajo y Educación) tanto a escala estatal como en cada una de las Comunidades autónomas, en un intento de aproximación al problema en su globalidad. Está formado por representantes de amplios sectores de la sociedad: autoridades de Empleo y Educación de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, asociaciones, corporaciones locales, agentes sociales, ONG's. El grupo, por su heterogeneidad, constituye una oportunidad única para abordar esta temática sin prejuicios entre los ámbitos de la educación, la formación y el empleo y para promover la coordinación de todas las instituciones implicadas en la prevención, seguimiento y control del abandono temprano según se recoge en Ministerio de Educación (2011b: 84).

Tabla 3: Previsión Objetivo 3: Abandono temprano de la educación y la formación.

	2010	Propuesta 2015					Propuesta 2020				
	Aband. ²⁸⁷ (a)	15-19 (b)	Tit. bach	Tit. GM	Cert, PCPI(c)	Abando	15-19 (b)	Tit. bach	Tit. GM	Cert, PCPI	Abando
España	28,4	82,2	50,49	21,6	5,49	22,60	88,08	54,2	26,00	7,35	14,82
Andalucía	34,7	82,0	44,0	22,0	2,0	28,0	90,0	49,0	26,0	3,0	15,0
Aragón	23,7	81,0	50,0	25,0	12,5	18,0	85,0	55,0	30,0	14,5	15,0
Asturias	22,3	86,0	86,0	30,0	4,0	18,0	88,0	65,0	35,0	5,0	12,0
Baleares	36,7	67,0	36,0	17,0	5,0	31,0	75,0	40,0	20,0	8,0	25,0
Canarias	30,4	77,0	43,0	18,0	(:)	23,2	82,0	45,0	20,0	(:)	15,1
Cantabria	23,9	83,0	50,0	23,0	5,0	18,0	88,0	53,0	27,0	5,0	10,0
CyL	23,3	88,0	56,0	21,0	10,0	15,0	91,0	58,0	25,0	11,5	12,0
C. Mancha	33,2	85,7	48,14	23,0	15,0	25,0	92,87	50,0	25,46	18,0	15,0
Cataluña	29,0	81,0	49,0	25,0	3,0	25,0	87,0	55,0	30,0	6,0	15,0
C.Valenciana	29,2	82,0	50,0	21,0	5,0	22,0	88,0	54,0	26,0	7,0	14,0
Extremadura	31,7	88,0	49,0	24,0	11,0	25,0	90,0	53,0	33,0	10,0	15,0
Galicia	23,1	85,0	60,0	25,0	4,0	15,0	90,0	65,0	30,0	5,0	10,0
C.Madrid	22,3	(:)	56,5	16,6	(:)	20,0	(:)	61,1	21,1	(:)	18,0
Murcia	35,5	77,8	45,6	18,3	4,6	24,0	85,0	50,0	25,0	8,0	15,0
Navarra	16,8	86,0	45,0	23,0	(:)	15,0	88,0	47,0	25,0	(:)	12,0
País Vasco	12,6	90,7	65,5	22,7	(:)	10,8	91,5	65,5	25,5	(:)	8,6
Rioja (La)	28,1	80,0	55,5	25,0	50,0	24,5	85,0	63,0	30,0	(:)	17,0
Ceuta y	40,7	79,0	41,0	13,0	5,0	28,0	86,0	49,0	17,0	14,0	20,0

(a) Porcentaje de población de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de Educación Secundaria (CINE 2) y no sigue ningún estudio o formación. Los datos deben ser tomados con precaución, pues los derivados de tamaños muestrales pequeños están afectados por fuertes errores de muestreo.

(b) Porcentaje de población de 15 a 19 años escolarizado en relación a la población de estas edades.

(c) Número de alumnos que obtiene un certificado de profesionalidad al finalizar un Programa de Cualificación Profesional Inicial en relación con la población total de 17 años.

(:) Dato no disponible.

Fuente: (a) Encuesta de Población Activa. Medias anuales. INE. Año 2010 a través de Ministerio de Educación, Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia educación y formación 2020, Informe español 2010-2011, Madrid, octubre, (2011:133)

Se desprende de esta tabla que España no alcanzará el 10% sino que se quedará en el 14,82% y sólo Cantabria, Galicia y País Vasco alcanzarán esa tasa del 10% mientras que Baleares o Ceuta y Melilla duplicarían la tasa y otras CCAA se quedarían muy lejos aun, La Rioja, Comunidad de Madrid, Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Extremadura, etc., es decir que algunas CCAA reducirían de una manera importante su tasa de abandono mientras que en otras se verían unos logros mucho menores.

²⁸⁷ Aband. Corresponde a abandono, Tit.ba corresponde a titulados en bachillerato, Tit.GM corresponde a titulados en Formación Profesional de Grado Medio, Cert. PCPI corresponde a certificaciones en PCPI,

Por otro lado contrastando las medidas en convenio entre el MEC y CCAA por un lado y las políticas generales en el marco europeo en el otro, vemos traslación de muchas de ellas.

Comenzando por las primeras según aparecen en el anexo de la Recomendación de junio de 2011, se ve una primera línea que consiste en **identificar el problema** del abandono, recabando toda la información posible al respecto, tanto de razones relacionadas con el ámbito educativo, como con el contexto socioeconómico para finalmente evaluar la efectividad de las políticas y medidas adoptadas. A modo de resumen podemos afirmar, igual que ya lo hicimos en la sección anterior, que son pocas las CCAA que han hecho un análisis pormenorizado de las razones existentes para el abandono, y si son escasas en el diagnóstico educativo (Baleares, Extremadura, Región de Murcia, y Castilla y León), Castilla y León parece ser la única que incide en el diagnóstico socioeconómico, un aspecto que hemos analizado con mayor profundidad en el capítulo anterior con respecto a todas las CCAA, contrastando datos entre factores y tasas de ATEF.

Además cabe destacar la ausencia de previsión de evaluación sobre la efectividad de las medidas llevadas a cabo para combatir el abandono. Un dato que parece sorprendente, porque debemos partir de la base, de que las tasas oficiales mostradas de ATEF, las de la EPA, no son consideradas como suficientes para realizar un buen diagnóstico sobre la situación del ATEF en España, y es precisamente esta razón por la que España ha introducido más variables para su medición a nivel europeo. En este sentido cabe recordar las aportaciones de Roca Cobo (2010)²⁸⁸ en este campo. Por tanto, podemos concluir que las CCAA, salvo los casos mencionados, no se acercan al objetivo de realizar un análisis sobre la problemática concreta del ATEF en sus territorios. Entendemos que asumen programas generales, toman medidas comunes sin acoplarlas realmente a las características específicas de su CCAA. Una tendencia que consideramos inapropiada porque sin duda hay diferencias claras y circunstancias socioeconómicas muy distintas entre CCAA.

El segundo bloque de propuestas a nivel europeo tiene que ver con **medidas preventivas**, y entre ellas se hallan las de promover la Educación Infantil, que con respecto a la situación española vemos un excelente compromiso en su segundo ciclo en todas las CCAA, mientras que hay una gran diferencia en el primero. Hay CCAA que tienen un altísimo porcentaje de escolarización, caso de Euskadi en un 93,8% en la edad de 2 años frente al 5,4 o 4,8 de Castilla la Mancha y Extremadura para esa misma franja de edad²⁸⁹.

Aumentar la **oferta educativa** proporcionando oportunidades de enseñanza y formación más allá de la edad de enseñanza obligatoria se puede considerar que es una medida común a todas las CCAA si tomamos como referencia el incremento que se ha

²⁸⁸ Roca en su artículo de la Revista de Educación (2010) llama la atención sobre la imprecisión de las tasas que muestra la EPA para poder realizar un diagnóstico objetivo sobre la problemática del ATEF en España.

²⁸⁹ Véase capítulo 4.4.2

producido en las tasas de matrícula en bachillerato y FP en los últimos años²⁹⁰. En todas las CCAA se ha aumentado la tasa desde el año 1990 hasta el 2006, (a nivel español se ha pasado del **48,65 al 62,43**) siendo más significativo el incremento en Castilla y León, Melilla, Galicia, y el espectacular incremento de Euskadi en 33 puntos, frente al modesto incremento de un punto de la Rioja, 4 de Murcia, o 6 de Madrid.

Existen grandes diferencias entre CCAA con respecto al resto de medidas preventivas, es el caso de **políticas activas contra la segregación** y de dar más apoyo a los centros de enseñanza en zonas desfavorecidas o con un gran número de alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos con ayudas a dichos centros para mejorar su composición social y su oferta educativa. Esta línea parece seguirse en pocas CCAA (Andalucía, la Rioja, País Vasco, Cantabria, Asturias, y Región de Murcia) aunque es una medida clara para evitar la exclusión social, siendo ésta una de las grandes preocupaciones y fundamentos de la política europea.

La **política de apoyo lingüístico** al alumnado con una lengua materna distinta es una medida más común que las anteriores entre las CCAA, debido al incremento en los últimos años de población inmigrante en España. Es normal, entonces, que se realicen programas de apoyo lingüístico para promover la integración además de facilitar el ritmo en el estudio con respecto al resto del alumnado. Estas medidas se llevan a cabo en la Comunidad Valenciana, Galicia, Castilla la Mancha, la Rioja, País Vasco, Cantabria, Asturias y Región de Murcia. Sin embargo, hay CCAA con un porcentaje muy bajo de alumnado inmigrante²⁹¹ que realizan esta política, caso de País Vasco, Galicia, Cantabria y Asturias, frente a otras como Baleares con la tasa más alta de España, Cataluña, o Comunidad de Madrid que no prevén llevar a cabo estas medidas según los datos de los convenios.

La **participación de los padres** en el sistema educativo se considera otra medida preventiva que no es muy común entre los proyectos de las CCAA, siendo sólo las CCAA de Castilla la Mancha, Extremadura y Castilla y León las que prevén reforzar la participación de los padres.

Otra medida preventiva cada vez más demandada es la **flexibilidad y la permeabilidad de los itinerarios educativos** (por ejemplo mediante la modularización de los cursos o alternando la escuela y el trabajo), también se contempla la **ayuda** que mejor se adapte **a las necesidades y capacidades**, especialmente para los alumnos con peores resultados académicos, para motivarlos a continuar en la enseñanza y la formación. Esta es una medida que se resalta como fundamental para alcanzar el éxito educativo entre los planes ejecutados en otros países de la UE²⁹². Sólo las CCAA de Andalucía, Aragón, Castilla la Mancha, Castilla y León, Baleares y Extremadura incluyen esta medida, aunque es evidente que el nuevo modelo de FP, que permite una

²⁹⁰ Véase tabla 4: Tasa bruta de población que finaliza bachillerato y CFGM, por comunidades autónomas del capítulo 3: El Abandono temprano de la educación y formación. Situando el problema.

²⁹¹ Véase tabla 16 del capítulo 5.

²⁹² Así lo analizamos en el capítulo 4: El abandono temprano de la educación y formación en un contexto europeo. Distintas experiencias.

mayor flexibilidad, formación a distancia, modular, etc., va a exigir que todas las CCAA la lleven a cabo.

Por último, en esta línea de prevención debemos indicar que no hay ninguna CCAA que haya trabajado o esté trabajando de manera específica en realizar **itinerarios de formación profesional** de alta calidad y aumentar su atractivo y su flexibilidad, aunque sí podemos afirmar que en estos últimos años se ha ganado prestigio con relación a la FP, que ha pasado a ser parte protagonista dentro del sistema educativo, más aún porque para acercarnos a los objetivos europeos es necesaria. Asimismo debemos recordar que la FP ha sido siempre un punto de encuentro entre los países de la UE. En estos últimos años, se ha avanzado mucho en FP y se han buscado alternativas para promocionarla, mejorarla y hacerla más atractiva, desde habilitar cursos de preparación para las pruebas de acceso a ciclos tanto de grado medio como superior, campañas de difusión, pasando por la modificación de los títulos, acreditación de competencias profesionales, FP a través de internet, etc.

Igualmente el MEC ha realizado un mapa de FP a nivel nacional que se recoge en el *Documento de análisis y conclusiones. Mapa de la Oferta de Formación Profesional en España*, y ha creado su propio espacio online: *Todo FP*, para promocionar la FP y ser un espacio de información sobre ella.

Relacionado con el mundo laboral encontramos la última medida preventiva propuesta en el marco general de los países de la UE, **el vínculo entre los sistemas educativos, el de formación y el mundo del trabajo**, mediante períodos de prácticas o una mayor participación del mundo de la empresa en los centros escolares. En este sentido también podemos afirmar que hay diversas medidas que por ley se realizan en toda España, como son el módulo FCT²⁹³ que es parte obligada de los ciclos formativos, sin embargo, es parte de los estudios de FP que son post-obligatorios y sólo son 5 CCAA (Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Canarias, Aragón y Región de Murcia) las que de alguna manera introducen medidas para acercar el mundo de la empresa a los centros escolares, potenciando por tanto la cultura empresarial.

El tercer eje común propuesto en la resolución europea se centra en las **políticas de intervención**, en las que también hay disparidad de implicación entre CCAA. Comenzamos por analizar la transformación de los centros de enseñanza en comunidades de aprendizaje basadas en una visión común del desarrollo escolar, una medida que ya analizamos en capítulos anteriores²⁹⁴ que ha demostrado ser bien valorada entre otros países de la UE, sin embargo son pocas las CCAA que han dado el paso hacia esta experimentación, en parte puede ser debido a la falta de flexibilidad del currículum español, pero también puede deberse a la dificultad de los centros españoles para tener los equipos de personal elegidos por ellos (por el sistema de funcionariado existente). Los centros no eligen a su profesorado, sino que es el profesorado el que elige el centro, lo que dificulta en gran manera la homogeneidad de intereses entre equipos de

²⁹³ FCT: Formación en Centro de trabajo.

²⁹⁴ Véase capítulo 6.2: El abandono temprano de la educación y formación en un contexto europeo. Distintas experiencias.

profesores. Aun así, son 6 las CCAA que han dado algún paso para acercarse a este tipo de organización, País Vasco, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Galicia.

Una propuesta importante tiene que ver con los sistemas de alerta precoz para los alumnos que presentan riesgo, por ejemplo de **absentismo**, algunas CCAA han desarrollado protocolos de detección, es el caso de Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Galicia, Andalucía, Cantabria, y Región de Murcia.

El incremento de la implicación de los padres y otros intervinientes al margen del centro escolar, como los **servicios de la comunidad local**, las organizaciones que representan a los inmigrantes o a las minorías es una medida que han adoptado muchas CCAA (Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Andalucía, Cataluña, Baleares y Región de Murcia) que no están al margen de la realidad social de su ciudadanía. En este sentido cabe destacar el papel de las corporaciones locales, a través de sus servicios sociales, o a través de la puesta en marcha de talleres.

Sorprende por otro lado encontrar a muy pocas CCAA que trabajan en la línea de la formación y capacitación de su profesorado para ayudar a combatir el ATEF, cuando es un concepto ampliamente asumido por los Estados de la UE, que sin embargo apenas se contempla en España. Son sólo 3 CCAA (Comunidad Valenciana, Castilla y León y Región de Murcia) las que lo incluyen dentro de sus convenios con el Ministerio de Educación.

También son sólo 3 CCAA (Galicia, Región de Murcia y Comunidad de Madrid) las que incluyen **actividades extracurriculares** después del horario escolar y fuera del centro escolar, así como actividades artísticas, culturales y deportivas, como actividades que motivan a un determinado alumnado a tener más contacto con el sistema educativo, estimulando la continuidad de los estudios.

Hay medidas que son más comunes entre las CCAA como es el caso de la **tutoría individualizada**, que llevan a cabo 10 CCAA. También es bastante común el **refuerzo en metodologías** que ocho CCAA proyectan para un aprendizaje personalizado y facilitar el apoyo a los alumnos en situación de riesgo (véase tabla 4). En esta misma línea de intervención relacionada con el tratamiento individualizado, nos encontramos con el refuerzo en la **orientación escolar y profesional** que sirve como ayuda a los estudiantes a tomar decisiones sobre sus opciones de trayectoria profesional, sobre la transición dentro del sistema educativo o entre educación y empleo (son también 10 CCAA las que trabajan de esta manera). Es decir que se puede afirmar que dentro del marco de políticas generales de la UE, las medidas que cuentan con más participación de las CCAA son las relacionadas con el apoyo y orientación individualizadas.

Hay otro paquete de medidas que cuentan con el seguimiento de todas las CCAA. En primer lugar, las becas, porque la política de becas que es gestionada por el Estado ha aumentado en los últimos años²⁹⁵ de manera importante. En segundo lugar y debido a la

²⁹⁵ Véase: Tabla 2: Número de Becas concedidas en todo el Estado por el MEC y por curso, capítulo 7.2 Las becas y ayudas al estudio en etapas post-obligatorias.

aprobación de la Ley de Economía Sostenible, se establecen vías de reincorporación a la enseñanza y a la formación generales (cursos preparatorios para las pruebas de acceso a FP de Grado Medio o Superior), convalidaciones entre FP y Bachillerato, entre FP y Universidad, etc., o el reconocimiento y validación de aprendizajes anteriores que incluyan las competencias logradas en el aprendizaje no formal e informal, es el caso de la acreditación de la experiencia que ha sido regulada a través del Real Decreto 1224/2009 de 17 de julio. Estos dos últimos casos requieren cumplimiento a nivel nacional por venir regulados en una Ley, la LES y un Real Decreto para ser desarrollado y regulado siguiendo la norma básica en las CCAA.

Los **programas de segunda oportunidad** son otras medidas que se consideran de intervención en el marco general europeo. Estos programas proporcionan unos entornos de aprendizaje que responden a las necesidades específicas de quienes han abandonado prematuramente los estudios, y reconocen el aprendizaje que habían adquirido los adultos previamente. En España están asociados más a los CEPA²⁹⁶ y al reconocimiento de las competencias que también aparece en la LES. Sin embargo la enseñanza de adultos tiene una gran trayectoria en España, en los CEPA se imparte ESO para adultos, que puede considerarse como una segunda oportunidad. Las CCAA que introducen esta medida en sus proyectos son Aragón, Castilla la Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Andalucía, Región de Murcia, Castilla y León y Canarias.

Finalmente, la última medida contemplada en este marco general es el **apoyo individual específico** que integra un apoyo social, económico, educativo y psicológico para los jóvenes que se hallan en dificultades, siendo Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Galicia, Región de Murcia, La Rioja, y Comunidad Valenciana las que de alguna manera proyectan este tipo de apoyos.

Tabla 4: Políticas generales para reducir el abandono escolar prematuro a nivel europeo y su aplicación en las CCAA.

POLÍTICAS GENERALES de los países de la UE	CCAA que las abordan
1.-Identificación de los factores principales y seguimiento	
La recopilación de información debe permitir el análisis de las razones principales por las que se produce el abandono escolar prematuro en distintos grupos de alumnos, escuelas, tipos de centros de enseñanza y formación, municipios o regiones	Baleares Extremadura Región de Murcia C y L
La combinación de datos sobre el abandono escolar prematuro y datos contextuales como los socioeconómicos puede ayudar a orientar las medidas y las políticas. Recoger y analizar información sobre la motivación de las personas que abandonan prematuramente los estudios, así como sobre sus perspectivas de empleo y de carrera profesional, también puede ayudar a orientar las medidas y las políticas.	Castilla y León
La evaluación de la efectividad y la eficacia de las medidas políticas existentes destinadas a reducir el abandono escolar prematuro constituye una base importante para mejorar las estrategias y los programas destinados a aumentar las oportunidades de éxito en los estudios.	Andalucía

²⁹⁶ CEPA: Centro de educación para adultos.

2 Marco político	
POLÍTICAS DE PREVENCIÓN.	
Proporcionar una Educación Infantil de calidad es beneficioso para todos los niños y especialmente pertinente para los que proceden de entornos desfavorecidos, como los inmigrantes y los gitanos	Todas en 2ºciclo
Aumentar la oferta educativa proporcionando oportunidades de enseñanza y formación más allá de la edad de enseñanza obligatoria	Todas
Políticas activas contra la segregación y dar más apoyo a los centros de enseñanza en zonas desfavorecidas o con un gran número de alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos ayuda a dichos centros a mejorar su composición social y su oferta educativa	Andalucía La Rioja País Vasco Cantabria Asturias R. de Murcia
Valor de la diversidad lingüística y apoyar a los niños que tienen una lengua materna distinta a aumentar su dominio de la lengua de enseñanza y, en su caso, en la lengua materna, así como apoyar a los profesores	C. Valenciana Galicia CLM La Rioja País Vasco Cantabria Asturias R. de Murcia
Reforzar la participación de los padres	CLM Extremadura C y L
Flexibilidad y la permeabilidad de los itinerarios educativos (p. ej. mediante la modularización de los cursos o alternando la escuela y el trabajo) ayuda especialmente a los alumnos con peores resultados académicos, y puede motivarlos a continuar en la enseñanza y la formación que mejor se adapte a sus necesidades y capacidades.	Andalucía Aragón CLM C y L Balears Extremadura
Itinerarios de formación profesional de alta calidad y aumentar su atractivo y su flexibilidad	
Vínculo entre los sistemas educativo y de formación y el mundo del trabajo, periodos de prácticas o una mayor participación del mundo de la empresa en los centros escolares	CLM C. Valenciana Canarias Aragón R.Murcia
POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN	
Transformar los centros de enseñanza en comunidades de aprendizaje basadas en una visión común del desarrollo escolar compartida por todas las partes interesadas	País Vasco CLM C. Valenciana C y L C. Valenciana Galicia
Sistemas de alerta precoz para los alumnos que presentan riesgo, absentismo	R.Murcia Galicia CLM Andalucía Cantabria Región de Murcia C. Valenciana C y L
Aumentar la implicación de los padres y otros intervinientes al margen del centro escolar, como los servicios de la comunidad local, las organizaciones que representan a los inmigrantes o a las minorías	CLM Andalucía Región de Murcia C. Valenciana C y L

La descentralización educativa en la lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación

	Cataluña Balears
Apoyar y capacitar a los profesores en su trabajo con los alumnos en situación de riesgo es condición indispensable para poder tomar medidas acertadas a nivel escolar	C. Valenciana C y L Balears
Las actividades extracurriculares después del horario escolar y fuera del centro escolar, así como las actividades artísticas, culturales y deportivas,	Galicia C. Madrid R.Murcia
La tutoría individual	Balears CyL CLM Cataluña C. Valenciana Galicia R.Murcia P.Vasco Asturias R.Murcia
Reforzar las metodologías de un aprendizaje personalizado y facilitar el apoyo a los alumnos en situación de riesgo	Cantabria C. Valenciana Galicia P.Vasco Asturias CLM R.Murcia La Rioja
Reforzar la orientación escolar y profesional ayuda a los estudiantes a tomar decisiones sobre sus opciones de trayectoria profesional, la transición dentro del sistema educativo o entre educación y empleo	Aragón Asturias Balears CLM C. Valenciana Extremadura Galicia R.Murcia Asturias C y L
Las medidas adecuadas de apoyo financiero	Todas
los programas de segunda oportunidad que tienen éxito proporcionan unos entornos de aprendizaje que responden a las necesidades específicas de quienes han abandonado prematuramente los estudios, reconocen el aprendizaje que habían adquirido	Aragón CLM Extremadura C. Madrid Andalucía R.Murcia C y L Canarias
Vías de reincorporación a la enseñanza y la formación generales	Todas :LES
Reconocer y validar aprendizajes anteriores que incluyan las competencias logradas en el aprendizaje no formal e informal	Todas :LES
El apoyo individual específico integra un apoyo social, económico, educativo y psicológico para los jóvenes que se hallan en dificultades	Asturias Cantabria CLM Galicia R.Murcia La Rioja C. Valenciana

Fuente: Diario Oficial de la Unión Europea, RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro (Texto pertinente a efectos delEEE) 01/07/2011, (2011/C 191/01) y Convenios de colaboración para apoyo a la implantación de la LOE, 2007-2010. Elaboración propia.

Otras medidas que no aparecen en el marco general europeo pero que han sido adoptadas en algún país con resultados positivos es el sistema del número de identificación del estudiante, que va a implantarse en Castilla y León (según se recoge en prensa: Europa Press, 26 de diciembre de 2011). La Consejería de Educación abordará a lo largo del próximo año la implantación del código de identificación escolar, un DNI educativo que identificará a cada alumno a lo largo de su vida académica y, posteriormente, está previsto que se incorporen otros elementos de forma escalonada con el objetivo de conseguir que la mayor parte de la gestión de las enseñanzas generales se lleve a cabo mediante este sistema en los próximos tres años. Esta medida pretende permitir un **seguimiento del expediente del alumnado** desde que ingresa en el sistema educativo de Castilla y León, sin embargo no permite hacer un seguimiento en el caso de que un alumno cambie de CCAA, lo que hace reflexionar sobre la conveniencia de que el MEC apueste por una mayor coordinación en la integración de los sistemas informáticos de las distintas CCAA por el bien del propio sistema educativo.

Es decir, que queda un largo camino que recorrer desde la descentralización para conseguir un objetivo común que es reducir la tasa de ATEF, sin embargo a la vista de los datos que hemos contrastado no parece que el objetivo individual de las CCAA sea coordinarse en bien de una causa común, porque es evidente que cada CCAA hace sus propios planes, toma sus medidas y lo hace en el uso de sus propias competencias marcando claras y grandes diferencias entre sí.

Como **conclusión** a este apartado, es evidente que uno de los aspectos a resaltar es el hecho de que al igual que en el análisis contrastado entre los convenios de las CCAA con respecto al ATEF había grandes diferencias entre CCAA, estas mismas diferencias se encuentran al contrastar el marco general europeo de directrices con las medidas proyectadas por las autonomías. De hecho, podemos concluir que no hay correspondencia entre tasa de ATEF y las medidas adoptadas por las CCAA, ya que sin contar las medidas en las que todas las CCAA deben tomar parte por ser preceptivas por ley²⁹⁷, las CCAA que más medidas toman son, por orden de mayor a menor, Región de Murcia que participa en 12 al igual que Castilla la Mancha, seguidas de las 11 de Castilla y León, Comunidad Valenciana 10, Baleares 6, Asturias 6, Extremadura 5, Andalucía 5, País Vasco 5, Cantabria 4, La Rioja 4, Galicia 5, Aragón 4, Cataluña 2, Canarias 2, y Comunidad de Madrid 2.

Se puede observar además que no existe una correspondencia en Castilla y León, una comunidad que toma muchas medidas aunque su situación de ATEF no es de las peores de España, en contraste con la Rioja que es una de las CCAA con la tasa más alta de España, pero con tan sólo 4 medidas, Canarias sólo con 2 y también con una de las tasas más altas de España.

²⁹⁷ Nos referimos a las medidas recientemente aprobadas en la LES, entre las que se encuentran el sistema de pasarelas, convalidaciones entre distintas etapas educativas: Bachillerato y FP, Y FP de grado superior y créditos universitarios. También nos referimos a la medida de potenciar e incrementar los PCPI, oferta de niveles post-obligatorios como es el caso de Bachillerato y FP, una oferta que lógicamente se hace en toda España. También es común la oferta de educación infantil de segundo ciclo que a pesar de no ser obligatoria está extendida de manera generalizada en todo el territorio español.

Es decir que las recomendaciones europeas siguen siendo recomendaciones y no podemos probar un alto grado de compromiso común a todas las CCAA, sino un **nivel de compromiso relativo** que depende de la autonomía y voluntad de cada una. Por tanto, nos aventuramos a afirmar que las recomendaciones europeas no son tomadas en cuenta con suficiente rotundidad entre todas las CCAA, y este hecho puede deberse al nivel de descentralización existente en España y a cuestiones de política e intereses autonómicos más que de interés nacional.

Por otro lado, es evidente que ha existido un compromiso a nivel nacional constatado al haber introducido el MEC una línea de financiación y de trabajo a través de los convenios ya analizados y que según nuestro criterio debería haber sido desarrollado de una manera más homogénea. A la vista de los proyectos aprobados, se entiende que las competencias educativas de cada Comunidad Autónoma tienen un peso tan grande que no permiten homogeneizar y trabajar con la misma profundidad un problema de ámbito nacional como puede ser el abandono temprano de la educación y formación.

6.5.- La relación entre condiciones económicas y exclusión social y el abandono temprano de la educación y formación. El contraste entre CCAA al valorar las medidas educativas previstas para el ATEF.

De manera general hemos introducido en capítulos anteriores²⁹⁸ la idea de que la problemática del abandono de la educación y formación tiene causas amplias y no exclusivas al sistema educativo. Se puede afirmar que entre las investigaciones realizadas al respecto²⁹⁹, existe un acuerdo general en concluir que los índices de riqueza y pobreza influyen de una manera clara en los resultados educativos, y por tanto en el fracaso escolar así como en el ATEF.

Por otro lado, dentro del Informe PISA 2009 hay una parte dedicada a la equidad de los sistemas educativos, analizando entre otras cuestiones³⁰⁰ *“el impacto del entorno social, económico cultural de estudiantes y centros educativos en los resultados. En un sistema educativo equitativo ese impacto es pequeño o, dicho de otro modo, el éxito educativo de los estudiantes es esencialmente independiente del entorno social, económico y cultural de su familia y de su centro educativo”* (Ministerio de Educación, 2009a:83). Es decir, que la equidad en educación hace desaparecer o minimizar la influencia socioeconómica sobre el alumnado. En este sentido, tanto España como todas sus CCAA están bien situadas, con resultados superiores a los que corresponden a países

²⁹⁸ Fundamentalmente en el capítulo 5, en el que se han analizado distintos factores externos al sistema educativo influyentes y relacionados con el fenómeno del abandono escolar,

²⁹⁹ Este tema se abordó en el capítulo 4.3: Causas para el abandono temprano de la educación y formación. Un análisis desde distintos puntos de vista, en el que se desarrollan las causas investigadas que influyen en el ATEF.

³⁰⁰ PISA analiza las diferencias de los resultados entre los alumnos y los centros educativos, pero también el análisis de la distribución de los recursos de aprendizaje.

con el ESCS³⁰¹ similar, sin embargo, también podemos comprobar diferencias entre autonomías pero no significativas, lo que quiere decir que las comunidades autónomas españolas tienen, “*sistemas educativos que disponen de medios que permiten compensar situaciones desfavorables del entorno social, económico y cultural de sus alumnos y centros y obtener resultados positivos aún en condiciones adversas*” según indica el Informe español de PISA 2009 (Ministerio de Educación, 2009a:91). En cualquier caso se puede afirmar que en España, y en todas sus comunidades autónomas, el sistema educativo se comporta con un grado notable de equidad.

Si bien es cierto este hecho, según se demuestra por los datos analizados en el Informe PISA, cabe preguntarse entonces qué sucede para que siga habiendo tantas diferencias en resultados académicos y de abandono entre comunidades, puesto que el mismo informe PISA apenas marca grados de diferencia en el criterio de equidad en el sistema educativo entre CCAA³⁰².

Debe asumirse entonces, que además de la influencia del ESCS en el rendimiento académico y en el abandono escolar influyen también otros factores que como hemos ido analizando en capítulos anteriores pueden ser muy variados.

Sin embargo, debemos insistir en que hay coincidencias en la tasa de ATEF y el ESCS de algunas CCAA, pero no en todos los casos, por ejemplo, si tomamos en cuenta la renta per cápita País Vasco, Navarra y la Comunidad de Madrid³⁰³ son las que tienen la renta per cápita más alta de España y las que al mismo tiempo tienen la menor tasa de ATEF. En el extremo contrario, Extremadura, Andalucía, Castilla la Mancha, Región de Murcia y Canarias que son las que menos PIB registran y coincide que son algunas de las que mayor tasa poseen de ATEF, pero encontramos la excepción de Baleares y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Por otro lado, no podemos dejar de lado la inevitable asociación en la que tanto se insiste desde la UE de la necesidad de ampliar la tasa de titulados en los países miembros con el fin de evitar la exclusión social.

De hecho la situación de **inclusión o exclusión social** de un individuo se puede interpretar según la Fundación Luis Vives (2009:6), en su estudio Claves sobre la Pobreza y la Exclusión Social en España, como un concepto multidimensional que hace referencia a un proceso de pérdida de integración o participación del individuo en la sociedad en uno o varios de estos ámbitos: *económico* (una persona desempleada de larga duración), *político-legal* (una persona que no tiene permiso de residencia no puede votar, acceder a un empleo digno, reagrupar a su familia...) y *social-relacional* (una persona que no tiene una red familiar o una red de solidaridad primaria quedará en una situación de vulnerabilidad mucho mayor si sufre una enfermedad o un accidente).

Debemos entender que es un proceso, el de la inclusión, que asegura que todas las personas tienen las oportunidades y los recursos necesarios para participar

³⁰¹ ESCS corresponde al índice de estatus social, económico y cultural.

³⁰² Existe una variación de menos de 15 puntos entre las CCAA, lo que en PISA se considera una diferencia inapreciable entre las CCAA más “equitativas” Galicia y País Vasco por un lado y las “menos” Asturias y la Rioja.

³⁰³ Véase tabla 8: Euros por habitante, años y Comunidad Autónoma del capítulo 5.

plenamente en la vida económica, social y política y para disfrutar de unas condiciones de vida normales. La inclusión está relacionada con la integración, la cohesión, la justicia social. Es la posibilidad de participación igualitaria de todos sus miembros en todas las dimensiones sociales (económica, legal, política, cultural, etc.).

Una sociedad inclusiva, quiere decir que dispondrá y habilitará mecanismos para asegurar la garantía de los Derechos Humanos, la dignidad y la ciudadanía activa de todas las personas que la componen.

Toda esta argumentación y explicación referentes a los términos de inclusión o exclusión social tiene una **gran importancia con referencia al abandono escolar**, puesto que se entiende el abandono como los jóvenes que no han obtenido titulación pos obligatoria y que han abandonado sus estudios, por tanto podemos asociar el abandono a una de las dimensiones anteriormente contempladas, la económica, puesto que según las previsiones de la UE sólo un 15% de puestos de trabajo están reservados a personas sin cualificaciones suficientes, lo que supone un problema serio de **incapacitación de muchos jóvenes para acceder a un puesto de trabajo**, teniendo en cuenta que las exigencias de cualificaciones son cada vez más amplias y exigentes.

Tampoco debe dejarse de lado otro hecho y es el número de jóvenes inmigrantes que han llegado a España y que aumentan esa tasa de abandono escolar, y a los que se puede asociar al segundo concepto, el político legal.

De este modo, debe resultar evidente que las conclusiones de la falta de cualificaciones y la precariedad laboral a la que estos jóvenes pueden estar sometidos, pueden ser la pobreza relativa³⁰⁴. Por ejemplo, en España podríamos considerar pobre a una familia que no puede comprar el material escolar de sus hijos, o alquilar una vivienda según la Fundación Luis Vives (2009:5). Y este ejemplo debe hacer pensar que las posibilidades de ciertos jóvenes se ven mermadas por la situación económica familiar, puesto que no todas las CCAA y menos en tiempos de crisis tienen políticas sociales para prevenir estas posibles desigualdades económicas.

También resulta evidente, el hecho de que hay un menor riesgo de exclusión social cuanto más altas son las cualificaciones de las personas, y dentro de los factores que influyen para la exclusión social, se encuentra en primer lugar el personal, asociado al nivel educativo o formativo y el socio-económico puesto que está asociado al requisito en el mercado laboral de estar en posesión de cualificaciones. Está claro que para compensar estos factores, debe existir uno más que es el factor de protección social, necesario para compensar las desventajas de los niveles anteriores: redistribución de la riqueza, protección del desempleo, sanidad, educación, vivienda, es decir, debemos asociar que para reducir los riesgos de exclusión social *“las administraciones públicas deben hacer inversiones en infraestructuras en la zona, proporcionarle formación adaptada y gratuita, etc.”*, según lo expresa la Fundación Luis Vives (2009:11-12).

³⁰⁴ El término *pobreza relativa* se utiliza para hablar de la existencia de desigualdades y se calcula por comparación con un nivel de vida considerado estándar para la población a la que se refiere. Significa que el individuo, por falta de recursos materiales, no participa de los hábitos y patrones de vida considerados normales en la sociedad en la que habita.

Siguiendo en la relación entre el ATEF y la exclusión social, insistimos en el planteamiento de los objetivos europeos 2020 que incluyen la reducción al 10% del abandono escolar. En este sentido resaltamos nuevamente que la Comisión Europea marca tendentes para la exclusión social a los siguientes grupos de personas:

- Desempleadas de larga duración, desempleados mayores, con trabajo precario o de baja calidad.
- Con bajas cualificaciones académicas, no escolarizadas o con abandono escolar prematuro.
- Inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas.
- Sin hogar o que habitan hacinados o en viviendas precarias.
- Con algún tipo de discapacidad.
- Con problemas de salud.
- Con personas dependientes a su cargo

Esta categoría se traduce en que un grupo claramente tendente a la exclusión social es el de aquellos jóvenes que han abandonado el sistema educativo y por consiguiente requieren medidas de las *administraciones públicas que según comentábamos antes deben proporcionarles formación adaptada y gratuita*.

Surgen aquí dos problemas claros, por un lado la diferencia de medidas educativas establecida entre CCAA, y por otro, la relación estrecha entre exclusión social y abandono escolar, y al respecto de los dos, podemos afirmar que no todas las CCAA está actuando completamente para evitar el riesgo de exclusión de sus jóvenes, y no todas las CCAA están tomando las medidas que pueden para evitar el incremento de la pobreza relativa y exclusión social.

En segundo lugar, debemos tener en cuenta que la situación de políticas activas públicas se está reduciendo de una manera importante desde el despunte de la crisis económica, porque las medidas sociales destinadas a programas de formación continua, a lo largo de la vida, ayudas a entidades sin ánimo de lucro, convenios con ayuntamientos, etc. se están recortando o eliminando en las CCAA, como se ha ido denunciando a través de los medios de comunicación³⁰⁵ en muchas CCAA y como se puede comprobar consultando y comparando boletines oficiales de CCAA en estos dos últimos años.

Además, especialmente el año 2011 supuso un cambio significativo en política en el país, y prácticamente todas las CCAA están gobernadas actualmente por el PP, más el gobierno de España desde noviembre del mismo año. Significativamente se han producido recortes sociales importantes en lo público, empezando por la educación.

³⁰⁵ El diario Público elaboró una sección especial de recortes sociales en la que se recogen recortes aportados por individuos principalmente en servicios educativos. <http://www.publico.es/especial/recortes-sociales/>, (febrero 2012). Además mantuvo una sección sobre recortes. El diario País también ha recogido desde las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2011 secciones referidas a recortes sociales: http://politica.elpais.com/tag/recortes_sociales/a/ (febrero 2012).

Entendemos que estas medidas de recortes sociales suponen un retroceso en las políticas de inclusión y muy concretamente en el tema que nos afecta, puesto que algunas de las medidas de recortes tienen que ver con reducción de plantillas de profesorado³⁰⁶, un motivo de gran controversia en CCAA como Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid y que se extendió en el curso 2012-13 al resto de España. Las consecuencias de este tipo de recortes están por ver en el futuro, pero es evidente que si una de las recomendaciones europeas que ya hemos comentado se centra en la atención individualizada, **la reducción de plantillas en los centros va a suponer un incremento en la ratio de alumnos por profesor y consecuentemente menos atención individualizada**, lo cual debe repercutir muy negativamente en la atención necesaria que los alumnos con perfiles tendentes al abandono deben recibir, alumnos con necesidades educativas especiales, con historial de fracaso escolar, absentistas, etc.

Consecuentemente, es muy difícil mantener un discurso coherente en estos tiempos de recortes en las CCAA, que dicen apostar por la reducción del ATEF y por el contrario toman medidas que van en contra de ello, como la reducción de las ayudas a la formación del profesorado (suprimidas en Castilla y León según denuncia el sindicato Stecyl³⁰⁷), eliminación de ayudas a las federaciones de madres y padres (suprimidas en Cataluña según denuncia el periódico El País³⁰⁸), los recortes de plantillas (Castilla la Mancha, Comunidad de Madrid, Navarra, etc.), en la educación 0-3 años (Comunidad de Madrid o Castilla y León según se denuncia en el Diario Público³⁰⁹), la pretensión de supresión de las tutorías en la Comunidad de Madrid según el País³¹⁰, recortes y supresión de programas de diversificación curricular como se observa en los medios de comunicación de Castilla y León³¹¹, etc.

En definitiva, pese a que el informe PISA 2009 incide en resaltar la equidad en España y en sus CCAA con medidas educativas que compensan las desigualdades sociales, entendemos que los **recortes** que en materia educativa se están produciendo de manera general en todo el país y de manera más especial en determinadas CCAA pueden ser muy **perjudiciales** para el que ya es un problema serio, el **del abandono escolar**. Hemos constatado como algunas de las medidas que se recogen en el marco europeo de políticas generales para reducir el abandono se han visto recortadas seriamente en

³⁰⁶ Según podemos consultar en: El plural.com: <http://www.elplural.com/2011/07/17/camps-y-aguirre-reducen-las-plazas-de-profesores-y-personal-sanitario/>, julio 2011

³⁰⁷ Fuente en Sindicato Stecyl:

http://www.stecyl.es/comunicados/110916_denuncia_supresion_ayudas_formacion.htm, febrero 2012

³⁰⁸ Fuente en El País, (17/01/2012). *Las AMPA denuncian el fin de las subvenciones de la Generalitat*, en:

http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/01/17/catalunya/1326809456_608775.html, febrero 2012.

³⁰⁹ Fuente en Diario Público: <http://www.publico.es/espana/404127/los-recortes-en-la-ensenanza-infantil-dificultan-la-coinciliacion>, septiembre 2011.

³¹⁰ Fuente en: López, F.J, (24/07/2011). *Enseñar a convivir o más matemáticas*, El País, en: http://politica.elpais.com/politica/2011/07/24/actualidad/1311539099_280324.html, julio 2011.

³¹¹ Un ejemplo lo encontramos en Todo Castilla y León:

<http://www.todocastillayleon.es/hemeroteca/llevan-a-las-cortes-la-supresion-de-32-grupos-de-diversificacion-en-institutos-17810.aspx>, octubre 2011.

algunas CCAA, incluso en las que existe un problema serio de abandono como es el caso de Cataluña, Comunidad Valenciana o Castilla la Mancha.

Además si contrastamos la riqueza o pobreza de las CCAA en función de las medidas educativas que se han tomado en las comunidades para reducir el abandono, podemos comprobar que apenas hay relación entre la renta per cápita media en una CCAA y las medidas educativas llevadas a cabo. Lo lógico sería esperar que cuanto menos renta per cápita hay de media en una CCAA más medidas educativas deberían tomarse para compensar las diferencias. Sin embargo, no es así en todas las comunidades, siendo los casos más llamativos los de Baleares que tiene una alta renta per cápita y toma muchas medidas educativas, mientras que Canarias la tiene baja y toma muy pocas medidas. El resto de CCAA están bastante equilibradas, Madrid con una alta renta per cápita apenas ofrece medidas educativas, es el mismo caso de Cataluña. Lo normal es la franja intermedia, CCAA que se encuentran en la media nacional de renta per cápita y que también se encuentran en la media de medidas educativas previstas para combatir el problema del abandono, Extremadura, Andalucía, Comunidad Valenciana, Asturias y la Rioja.

Debemos resaltar el esfuerzo de algunas CCAA como Castilla la Mancha o Región de Murcia con un nivel de renta bajo, pero con numerosas medidas contra el abandono escolar.

Concluimos afirmando una vez más que existen demasiadas diferencias entre CCAA, incluso entre las medidas educativas previstas como para poder compensar las diferencias económicas y sociales, dato que contradice de alguna manera el informe PISA. PISA parece estar más centrado en el objetivo de analizar la oferta de oportunidades educativas de manera general destinadas al alumnado, es decir, que el sistema educativo español proporciona una educación universal y gratuita y que ésta está garantizada en todo el Estado, pero no compartimos la afirmación de que las diferencias son pequeñas entre CCAA a la hora de compensar desigualdades en el ESCS. Por el contrario vemos que existen muchas diferencias cualitativas y cuantitativas entre las administraciones educativas tomando como referencia las medidas que se contemplan en los proyectos para reducir el ATEF en España que aparecen en los convenios firmados entre el MEC y las CCAA entre el 2007 y 2010.

6.6.- Conclusión: La influencia ideológica en las políticas para combatir el abandono temprano de la educación y formación.

Este apartado pretende ser una conclusión de una buena parte de este trabajo. La ideología y la influencia partidista se han convertido en un eje transversal que domina las medidas educativas en la España de las autonomías, en un sistema descentralizado como el español.

En primer lugar, debemos partir de la base de que todas las iniciativas educativas que se llevan a cabo tienen un fundamento político, empezando por los planteamientos de las líneas educativas que predominan en los objetivos educativos europeos. Desde un principio y desde el primer capítulo analizamos la evolución de la política educativa europea y siempre encontramos un eje común de desarrollo, el económico.

Los fundamentos del programa principal en educación en la UE, el de aprendizaje a lo largo de la vida está íntimamente unido a la utilidad, a la necesidad de la formación continua para tener más y mejor trabajadores cualificados, así lo encontramos en la Comunicación sobre el Aprendizaje de Adultos (Diario Oficial de la Unión Europea, 2006:2): *“la educación y la formación son factores decisivos para conseguir los objetivos de la estrategia de Lisboa en materia de crecimiento económico, aumento de la competitividad e inclusión social”*, es decir, la reducción del abandono escolar también se fundamenta en principios económicos: *“reducir el abandono escolar prematuro es, además, tender un puente a la consecución de otros objetivos de Europa 2020. Al influir directamente en la empleabilidad de los jóvenes, contribuye a una incorporación cada vez mayor en el mercado laboral, así como a la consecución del objetivo principal de una tasa de empleo del 75 % para mujeres y hombres de entre 20 y 64 años”* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2011:1).

Queda claro entonces que el hecho de abordar el problema del **abandono escolar** tiene un origen basado en lo **económico más que en lo social**, lo que obedece a una corriente ideológica neoliberal que es la que domina las instituciones europeas por su presencia mayoritaria en el Parlamento europeo. Por el contrario, la socialdemocracia ha perdido peso en el Parlamento europeo y consecuentemente el discurso político va a estar más centrado en el económico que es el que introduce el neoliberalismo que en el social y en el individuo que sería en el que se centraría el socialdemócrata. Por tanto partimos de unos objetivos europeos que son ideológicamente neoliberales y que tienen una orientación hacia el mercado laboral en primer lugar, y hacia la inclusión social como aspecto secundario, es decir se puede deducir un claro posicionamiento ideológico en los principios que determinan las políticas de la UE, aspecto trasladado al campo educativo.

En segundo lugar, hemos podido ver que a lo largo de los años desde que empezó el proceso de descentralización educativa, ha habido encuentros y desencuentros en materia educativa, desacuerdos entre gobierno y CCAA según gobernase la nación PSOE y CCAA gobernadas por el PP³¹².

Debemos lógicamente analizar la implicación de las CCAA en los proyectos para luchar contra el ATEF, y habrá que ver si la seriedad con que se acometen las medidas propuestas se basan en el color político que domina en una CCAA.

En este sentido, si tomamos como referencia el número de medidas propuestas destacan determinadas CCAA³¹³, Castilla y León (PP), Castilla la Mancha (PSOE), Baleares(PSOE), o Murcia(PP), que son las que más medidas incluyen en sus convenios con el gobierno de España (PSOE). Hay otras que participan de una manera intermedia en los programas, caso de Extremadura (PSOE), Andalucía (PSOE), Comunidad Valenciana (PP), Asturias (PSOE) y la Rioja (PP), y otras que apenas tienen

³¹² Véanse las diferencias en materia educativa introducidas en el capítulo 3 con respecto a Educación para la Ciudadanía, el programa Escuela 2.0, o la educación infantil 0-3 años.

³¹³ Debemos recordar que el periodo que se analizado ha sido el de la implantación de la LOE, desde el 2007 hasta el 2011, en que el PSOE gobernaba la nación y había pluralidad partidista entre las CCAA.

participación en programas, Canarias (CC), Cantabria (PRC-PSOE), Aragón (PSOE), o Cataluña (PSOE en coalición), o Comunidad de Madrid (PP).

Siendo esta la situación, no parece que haya demasiada influencia partidista en el tratamiento del ATEF, ya que entre las CCAA que más medidas plantean se encuentran dos del PSOE y 2 del PP, también existe bastante equilibrio entre las CCAA que proponen menos medidas. Lo que parece indicar que las CCAA asumen una mayor responsabilidad en el problema del abandono escolar³¹⁴ y que colaboran en mayor medida que en otros programas educativos que pueden suscitar una mayor controversia.

Podemos asumir que las CCAA conceden una mayor seriedad a este problema que a otros problemas educativos. Sin embargo, en el análisis que De la Cruz Hernández y Recio Muñoz (2010) hacen al respecto de la evolución de la tasa de ATEF entre los años 2000 y 2009 se plantea una perspectiva política interesante. De la Cruz Hernández y Recio Muñoz constatan la evolución de la tasa en estos años y establecen una comparativa de CCAA con gobiernos conservadores estableciendo que éstos hacen menos esfuerzo para la reducción de la tasa de ATEF. De hecho, opinan que: *“crece la tasa de abandono temprano y lo hace claramente por encima de la media en las comunidades de, en orden decreciente, Rioja (6,5%), Madrid (6,4%), Castilla y León (4,9%) y Navarra (3,2%); y decrece esta tasa principalmente en Extremadura(-9,1%), Baleares (-5,4%), Navarra (-5,1%) y Galicia (-5%)”* (De la Cruz Hernández y Recio Muñoz, 2010:18).

Ambos autores señalan que influye en esta tasa de una manera determinante la población inmigrante, pero en general, CCAA con gobiernos conservadores han realizado menores esfuerzos en la reducción de la tasa, tanto para extranjeros como para españoles: *“Madrid (y La Rioja) por un lado y Extremadura por el otro se sitúan en los extremos opuestos: una con un alto PIB per cápita y poca enseñanza pública y otra a la inversa; una con empeoramiento de la tasa y otra con mejora; una con débil gasto público educativo y otra con alto gasto público educativo, siempre en % del PIB”* (De la Cruz Hernández y Recio Muñoz, 2011:5).

Por tanto, dependiendo del enfoque que se tenga en cuenta con respecto al problema del ATEF se puede encontrar transversalmente una influencia ideológica, si se tienen en cuenta los factores introducidos por De la Cruz Hernández y Recio Muñoz en el trabajo que acabamos de citar. Existiría una tendencia ideológica en el tratamiento del ATEF, al igual que influiría también la ideología política, si como variable en el tratamiento ATEF sólo se tuviesen en cuenta las medidas previstas en Convenio con el MEC y que se adoptan por CCAA, y podríamos decir entonces que en la Comunidad de Madrid influye la postura del partido que gobierna la Comunidad autónoma³¹⁵, pero como hemos visto, no podemos generalizar porque en los dos extremos de CCAA que

³¹⁴ Como se ha comentado en capítulos anteriores el ATEF es uno de los grandes problemas educativos que existen en España, pero no ha habido excesiva lucha de cifras entre CCAA y rechazo de ninguna CCAA para participar en el proyecto con el Ministerio de Educación, aspecto que sí ha sucedido con otros programas.

³¹⁵ Basado en la escasez de medidas previstas para combatir el ATEF.

plantean más y menor número de medidas encontramos CCAA de ambos signos políticos.

Por otro lado, debemos tener en cuenta también algunas conclusiones y puntos de vista importantes que resaltan De la Cruz y Recio (2012:16) con respecto a las medidas para paliar el ATEF: *“...no es un problema de plazas escolares (el sistema público educativo las tiene) sino de organización y de planificación de las medidas: las hay ineficientes y caras (la repetición), las hay duplicadas (los certificados y los títulos de FP), se potencian las medidas de segunda oportunidad y no se aprovechan los recursos para posibles medidas en los institutos, de donde salen los jóvenes sin formar. Las empresas están de espaldas al sistema educativo.... Las medidas de formación ocupacional y las propias de las políticas activas de empleo, dependientes de la misma administración que la educativa: la **autonómica**, tampoco están coordinadas. Y por último, las políticas de inserción laboral (bonificaciones a los empresarios por determinados tipos de contratos, regulación de los infra-jobs, limitación de derechos en los contratos para jóvenes), ... no miran a las causas de los problemas, contradiciendo lo que se impulsa desde otras administraciones.”*

Es decir, que se critica la ausencia de coordinación entre administraciones y la infratilización de los recursos disponibles, lo que conlleva una ineficacia en la resolución del problema tanto del ATEF como el problema de los jóvenes en paro sin cualificaciones.

Finalmente, debemos hacer referencia en este apartado al cambio político que se ha producido a lo largo del 2011 y 2012, en que ya sólo quedan tres CCAA gobernadas por PSOE³¹⁶, Euskadi, Andalucía y Asturias, lo que traducido en términos educativos debería significar una “oportunidad” para evitar posicionamientos partidistas en bien del propio sistema educativo, derivando en mejoras, mayor coordinación, unificación de criterios y medidas educativas que pueden recordar a aquellos tiempos anteriores a la descentralización.

Sin embargo, y a pesar de que el camino puede ser más fácil a la hora de alcanzar acuerdos educativos, la tradición que ya impera de descentralización educativa puede pesar más que la necesidad de volver a homogeneizar más y mayores aspectos educativos; la cuestión que se plantea de cara al futuro será si se llegará alcanzar el anhelado pacto educativo³¹⁷, desde luego más fácil de alcanzar actualmente entre CCAA, pero ¿entrarán los partidos políticos? ¿Es positivo que haya tanto poder educativo por parte del PP para garantizar los principios de equidad que existen en el sistema educativo y que acabamos de comentar?

Finalmente, concluimos este capítulo con una reflexión sobre la ola de recortes en materia educativa que domina el país. Los recortes se han producido de manera

³¹⁶ En el año 2012, se vuelven a celebrar elecciones en Asturias, en las que se devuelve el gobierno al PSOE, quedando tres CCAA con gobierno socialista, más otras dos en coalición, Navarra y Canarias, cuyas Consejerías de Educación son asumidas por el PSOE.

³¹⁷ El Ministro de Educación del gobierno popular José Ignacio Wert ha anunciado su voluntad de alcanzar un pacto educativo a nivel nacional, fuente: ABC: <http://www.abc.es/20120103/sociedad/abci-wert-pacto-educacion-201201031207.html>, enero 2012.

desigual incluso en las CCAA, habiéndose realizado en mayor medida en las CCAA gobernadas por el PP, lo que se traduce en una política desigual de recortes educativos que conllevan una desigualdad creciente de oportunidades entre los jóvenes de este país. Al mismo tiempo, estas restricciones presupuestarias y de gasto educativo han sido más drásticas en algunas CCAA que en otras, incluso con el mismo partido conservador en el gobierno, es decir, se han tomado medidas menos perjudiciales y que repercuten en menor medida en el sistema educativo, una reflexión que lleva a una conclusión, y es que hay grandes diferencias de actitud entre los gobiernos autonómicos hacia la importancia y valor que el sistema educativo tiene en el conjunto de las áreas competenciales de gestión.

Tabla 2. Resumen de las medidas previstas relativas al abandono escolar por CCAA según convenio con Ministerio de Educación en los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

	2007	2008	2009	2010
Elaboración de estudios para conocer y analizar las causas de abandono del sistema educativo y los perfiles de los alumnos que abandonan y para valorar posibles vías de intervención	Baleares R.Murcia ³¹⁸	Extremadura R.Murcia	CyL	
Estrategias concretas con los centros educativos para la identificación del alumnado en riesgo de abandono escolar (protocolos de actuación, trabajo con las familias....	Andalucía Cantabria Galicia	Andalucía Cantabria Galicia	Andalucía Cantabria C. Valenc Galicia	Andalucía Cantabria CyL Galicia R.Murcia
Convenios con entidades locales y entidades sin fines de lucro, creación de redes locales, aulas taller, programas de absentismo	Andalucía Asturias Baleares CyL Extremadura Galicia R.Murcia La Rioja P.Vasco	Andalucía Asturias Baleares CyL CLM Galicia R.Murcia La Rioja	Andalucía Asturias Baleares CLM Extremadura Galicia R.Murcia La Rioja	Andalucía Asturias Baleares CLM C. Valenc Extremadura Galicia R.Murcia La Rioja
Acuerdo estratégico comunitario entre las distintas instituciones con competencias socioeducativas para la detección y atención inmediata del alumnado en situación de riesgo de abandono escolar.	Andalucía Asturias Cantabria CyL	Andalucía Cantabria CLM Extremadura La Rioja	Andalucía Cantabria CyL CLM R.Murcia La Rioja	Andalucía Cantabria CyL CLM R.Murcia La Rioja
Plan de Atención Educativa destinado a la población gitana.	Andalucía La Rioja P.Vasco	Andalucía	Andalucía	Andalucía Cantabria
Educadores sociales en determinadas	Andalucía	Andalucía	Andalucía	Andalucía

³¹⁸ Las abreviaturas de las siguientes CCAA son: R. Murcia para Región de Murcia, CyL para Castilla y León, C. Valenc por Comunidad Valenciana, CLM por Castilla la Mancha, P.Vasco por País Vasco, y C.Madrid por Comunidad de Madrid.

La descentralización educativa en la lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación

zonas educativas para desarrollar estrategias de acercamiento y cooperación con las familias del alumnado en riesgo de abandono escolar.	CyL Cataluña C. Valenc R.Murcia	CLM Cataluña C. Valenc	Baleares Cataluña C. Valenc R.Murcia	Baleares Cataluña
Recursos extraordinarios en zonas con necesidades de transformación social. Programas en zonas concretas, industriales, rurales, turísticas, en declive...	Andalucía	Andalucía Asturias	Andalucía	Andalucía R.Murcia
Oferta formativa de tutorías de apoyo al estudio en los centros de educación permanente dirigida a personas adultas que cursen enseñanzas en la modalidad semipresencial o a distancia. Redes de apoyo al estudio.	Andalucía Aragón	Andalucía Aragón CLM	Andalucía Aragón CyL	Andalucía Aragón
Oferta formativa de formación básica para el alumnado mayor de dieciocho años que permite su incorporación a la educación secundaria obligatoria para adultos. Programas de transición a la vida adulta para adultos con necesidades específicas.	Aragón CLM Extremadura C. Madrid	Andalucía Aragón C. Madrid	Andalucía Canarias Extremadura C. Madrid R.Murcia	Andalucía Canarias CyL
Oferta formativa de módulos profesionales correspondientes a ciclos formativos de formación profesional de grado medio dirigida a jóvenes con experiencia laboral en un sector productivo relacionado con el módulo profesional de que se trate.	Andalucía CyL CLM	Andalucía Canarias CLM	Andalucía	Andalucía CyL
Ofertas educativas, presenciales o semipresenciales, con organización, horario y calendario adaptados por ritmos estacionales de algunos sectores laborales (turismo), los contratos de corta duración, etc. Acuerdos con el mundo empresarial para fomentar la formación de los jóvenes	Baleares CLM Extremadura	Asturias Baleares CLM	Baleares CLM	Baleares CLM
Ciclos formativos a distancia o formación a distancia para la ESO, FP, Bachillerato	Asturias Extremadura	Asturias Baleares Extremadura	Asturias Baleares Extremadura	Asturias Baleares CyL Extremadura
Oferta de cursos de preparación de las pruebas de acceso a los ciclos formativos de formación profesional inicial, o grado medio o superior *A través de ayuntamientos.	Aragón Baleares Extremadura	Andalucía Aragón Asturias Baleares Canarias CyL CLM C. Valenc Extremadura Galicia C. Madrid La Rioja	Andalucía Aragón Asturias Baleares Canarias CyL Galicia C. Madrid R.Murcia La Rioja	Andalucía Aragón Asturias Baleares Canarias CyL Extremadura Galicia *R.Murcia La Rioja
Concesión de ayudas a las mujeres que se matriculen en ciclos formativos de grado medio y superior en familias profesionales con escasa presencia de la mujer	C. Valenc			
Ampliación oferta de PCPI y FP- Iniciativas de buenas prácticas PCPI (nivel II)*	C. Valenc C. Madrid	Baleares Canarias La Rioja	Baleares Canarias R.Murcia	Baleares Canarias C. Valenc

La descentralización educativa en la lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación

			*La Rioja	*Extremadura *Madrid * R.Murcia *La Rioja
Cursos preparatorios para la obtención de la titulación de Secundaria obligatoria (clases vespertinas para alumnos que han abandonado)	CLM Extremadura	Asturias Extremadura La Rioja	Asturias CyL Extremadura La Rioja	Asturias CyL Extremadura La Rioja
Cursos de acceso a la Universidad.			Asturias	Asturias
Pruebas de obtención directa del título de Bachillerato y de Técnico o Técnico Superior de Formación Profesional	Extremadura		Asturias Extremadura	Asturias CyL
Desarrollo y valoración de las medidas correctoras y paliativas específicas para el alumnado en riesgo de abandono escolar, en relación con las distintas causas que lo provocan		Andalucía	Andalucía	Andalucía
Experiencias de acercamiento al ámbito laboral para el alumnado con riesgo de abandono		CLM C. Valenc	CLM C. Valenc	CLM
Acciones específicas destinadas al alumnado de integración tardía en el sistema educativo español		Andalucía	Andalucía	Andalucía
Programa de aulas taller para alumnos de 14 y 15 años con riesgo evidente de abandono escolar sin completar la escolaridad. Dotación de horario a los centros para su desarrollo. Experiencias de acercamiento al ámbito laboral para el alumnado con riesgo de abandono	Canarias C. Valenc	Aragón CLM C. Valenc R.Murcia	Aragón CLM C. Valenc	Aragón CLM
Formación del profesorado: metodologías y prácticas orientadas a reducir el abandono escolar	CyL	Baleares CyL	Baleares CyL C. Valenc	Baleares CyL
Fomentar el intercambio de experiencias de calidad premiadas o evaluadas positivamente relativas a la atención de alumnos en situación de riesgo de abandono escolar, materiales curriculares	CyL C. Valenc		CyL CLM C. Valenc R.Murcia	CyL CLM C. Valenc
Actuaciones formativas dirigidas a las familias para la prevención del abandono escolar temprano	CyL CLM	CyL Extremadura	CyL	CyL
Programa de información y difusión de los itinerarios formativos y profesionales para jóvenes de 16 a 24 años. Campañas para valorizar la formación y dirigidas tanto al alumnado como a sus familias. Difusión en Portal de Educación.	Asturias CyL CLM Extremadura Galicia	Aragón Asturias Baleares CLM C. Valenc Extremadura Galicia R.Murcia	Asturias Baleares CyL CLM C. Valenc Extremadura Galicia R.Murcia	Asturias Baleares CyL CLM Galicia R.Murcia
Medidas para la orientación y seguimiento en la Red de Centros de Formación Profesional reglada dirigidas a recuperar al alumnado que ha abandonado el sistema educativo para jóvenes trabajadores y en paro.		Asturias CLM	Asturias CLM	Asturias CLM R.Murcia
Unidades de Orientación Profesional y Empleo en los Institutos de Educación Secundaria para la orientación académica	Asturias Cantabria CyL	Asturias Cantabria CLM	Asturias Cantabria CLM	Asturias Cantabria CLM

La descentralización educativa en la lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación

y laboral, trabajo de departamento de Orientación a través del seguimiento y acompañamiento al alumnado en riesgo de abandono, absentismo	Cataluña Galicia	Cataluña Galicia	Cataluña Galicia R.Murcia	Cataluña C. Valenc Galicia R.Murcia
Medidas preventivas individualizadas (Dpto. Orientación) dirigidas a reducir el número de alumnos y alumnas con riesgo de exclusión en un contexto inclusivo en la ESO . Tutorías y Tutoría individualizada en PCPI, mentoring o shadowing.	Baleares CyL CLM Cataluña C. Valenc Galicia R.Murcia P.Vasco	Asturias CyL CLM Cataluña	Asturias CyL CLM Cataluña	Asturias CyL CLM Cataluña C. Valenc R.Murcia
Programa preventivo en las tutorías. Herramienta en línea CTIC Itinerario Educativo PASAS. Rutas laborales		Asturias	Asturias	Asturias
Programas específicos para evitar el abandono del alumnado con alteraciones del comportamiento, graves problemas de conducta y otras dificultades específicas de aprendizaje. Equipos Específicos de Conducta y Trastornos Generalizados del Desarrollo. Adaptación de horario para estos programas y cupos determinados, escolarización compartida.	Canarias Cataluña P.Vasco	Asturias Canarias CyL CLM Cataluña C. Madrid La Rioja	Asturias Canarias CyL Cataluña C. Madrid La Rioja	Asturias Canarias CyL Cataluña C. Valenc C. Madrid R.Murcia La Rioja
Constitución de equipos de acogida del alumnado que se incorpore a 1º ESO para la realización de diagnóstico inicial y de las precisas medidas de atención		R.Murcia	CyL	CyL
Medidas de apoyo a los alumnos con dificultades: redes de apoyo al estudio. Programa de refuerzo en competencias básica para el alumnado en desventaja social (minorías étnicas, inmigrantes) que acceden a los PCPIs sin habilidades lingüísticas y comunicativas básicas para el acceso al currículo. Inmigrantes, apoyos con la lengua	Cantabria C. Valenc Galicia P.Vasco	Asturias Cantabria CLM Galicia R.Murcia La Rioja	Asturias Cantabria Galicia R.Murcia La Rioja	Asturias Cantabria Galicia La Rioja
Metodología específica, procedimientos integrados: Uso de TIC con alumnos y para comunicación con familias (extranjeras), uso de entornos educativos amplios, comunidades de aprendizaje, etc.	P.Vasco	CLM		CyL C. Valenc
Plan para alumnado con materias pendientes en centros de Secundaria, para alumnado autista, alteraciones de comportamiento, dificultades relacionales, minorías étnicas (chicas) con abandono al tránsito de etapa, alumnado con dificultades expresivas		Asturias	Asturias	Asturias
Aumento de los programas de diversificación curricular, dirigidos específicamente a alumnos con riesgo de abandono, PCPI. Aulas abiertas	CLM Cataluña	CLM Cataluña	CLM Cataluña	Cataluña
Programa de extraescolares- Talleres de autoestima, técnicas para el desarrollo de la atención. ESO	Galicia C. Madrid	Galicia R.Murcia R.Murcia	Galicia	Galicia
Detección de bolsas de abandono escolar, con actividades de acompañamiento y seguimiento individualizado de los		Galicia	CLM Galicia	CLM Galicia R.Murcia

La descentralización educativa en la lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación

jóvenes				
Configurar grupos de trabajo en los centros. Medidas de coordinación de equipos. Realización de entrevistas con alumnos que han abandonado el centro en los últimos años sin concluir la ESO, trabajo con las familias	CyL CLM	CyL	CyL	R.Murcia
Establecimiento en los centros de proyectos de intervención educativa específica para la prevención del abandono escolar y la integración educativa, en centros con un número significativo de abandono, aulas vespertinas para refuerzo curricular...modalidad jornada parcial (CLM), programas complementarios de escolarización (P.Vasco)	C. Valenc P.Vasco	CyL CLM Galicia	CyL Galicia	CyL C. Valenc Galicia
Creación de una base de datos en la que se contemple el alumnado absentista y en situación de riesgo de abandono, las actuaciones realizadas y las instituciones y organismos intervinientes.		CyL		
Elaboración del Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar, identificación, análisis y seguimiento a nivel regional de las bolsas de abandono escolar, de los factores que inciden en él, protocolos de intervención, competencias, medidas, coordinación, seguimiento y evaluación del mismo. Seguimiento y difusión	R.Murcia		CyL R.Murcia	R.Murcia

Fuente: Convenios entre las CCAA y el MEC. Resoluciones de BOE entre febrero 2008 y febrero 2011 de Planes de apoyo a la implantación de la LOE. Elaboración propia.

III PARTE

EL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN

CAPÍTULO 7-. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL ATEF EN CASTILLA Y LEÓN

7.1.- Problema objeto de estudio.

7.2.- Preguntas de la investigación.

7.3.- Diseño metodológico. Estrategias y técnicas de recogida de datos.
Fases de la investigación: Cronograma de actuaciones.

7.3.1.- Diseño metodológico: la racionalidad que informa la investigación y la opción metodológica adoptada.

7.3.2 Estrategias y técnicas de recogida de datos.

7.3.2.a) Cuestionario de evaluación sobre ejecución de medidas para prevenir y luchar contra el ATEF.

7.3.2.b) Cuestionario para Centros educativos.

7.3.2.c) Entrevista.

7.3.2.d) Grupo de Discusión.

7.3.2.e) Análisis documental.

7.3.2.f) Presentación, análisis y discusión de datos. Validación de datos a través de la Triangulación.

7.3.3.- Fases de la investigación.

7.3.4.- Cronograma de actuaciones.

7. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL ATEF EN CASTILLA Y LEÓN.

La selección de Castilla y León como Comunidad Autónoma para investigar su situación sobre el abandono temprano de la educación y formación no es casual. La situación de Castilla y León es significativa y relativa según los criterios que se utilicen para su análisis con respecto al ATEF y que iremos presentando con amplitud en capítulos posteriores.

A modo de premisas de partida podemos decir, en primer lugar, que esta Comunidad llama la atención por sus buenos resultados educativos teniendo en cuenta parámetros de evaluación internacional como PISA o la evaluación Diagnóstico, y siendo considerada como la CCAA cuyos alumnos obtienen mejores resultados, según el informe “Educación y Desarrollo. Pisa 2009 y el sistema educativo español”³¹⁹. Castilla y León sería la CCAA líder aplicando en conjunto los criterios de índice de desarrollo educativo, rendimiento, equidad y calidad (Villar, 2012:12).

También se podría decir que en términos de ATEF se podría considerar que se encuentra en una situación de normalidad si comparamos la tasa de CyL con la media nacional, puesto que se ha encontrado por debajo de ella en los últimos años, y ésta ha sido la constante desde que se dispone de datos comparativos, hasta el año 2011.

Se puede considerar con optimismo la situación de CyL en relación al ATEF si se tiene en cuenta la previsión de medidas para combatirlo. El hecho de que CyL haya previsto múltiples medidas a lo largo de los años, puede obedecer a una clara intención de tratar el problema del ATEF con seriedad y profundidad. Asimismo la Consejería de Educación de CyL hace un balance positivo sobre las medidas previstas y realizadas según se desprende de las contestaciones a preguntas parlamentarias realizadas en la VII y VIII Legislatura por la oposición³²⁰ en torno al ATEF. Entre las respuestas que proporciona el Gobierno, se valora la realización de numerosas actuaciones³²¹ aunque no se cuantifican, salvo casos muy concretos como las 9 conferencias impartidas para las familias en torno al ATEF, o 58 centros en los que el alumnado que ha abandonado el

³¹⁹ El Informe elaborado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y la Fundación BBVA, analiza los datos del informe PISA sobre los conocimientos adquiridos por los estudiantes de 15 años en 65 países de la OCDE y sobre los datos de PISA en España, que incluyen los de 14 autonomías, ya que Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana y Extremadura no participaron en la evaluación en su momento.

³²⁰ Las preguntas a las que nos referimos forman parte del control al gobierno que puede realizar la oposición y que en este caso, se centran en el ATEF. Se basan concretamente en las áreas que aparecen en los convenios firmados con el MEC relativos al programa para la reducción del ATEF, entre las áreas preguntadas se encuentran: investigación sobre bolsas de ATEF en la Comunidad, medidas preventivas y motivadoras para la vuelta al estudio, actividades formativas entre la Comunidad educativa, actuaciones de información y sensibilización, coordinación entre las fuerzas sociales y productivas, organizaciones y educación para tener una educación más orientada hacia la práctica, relaciones y actuaciones con las familias para la prevención, potenciar las comisiones de absentismo, y mecanismos para la coordinación institucional en el ATEF.

³²¹ Las actuaciones que se exponen en las respuestas escritas coinciden con las medidas que se contemplan en los Convenios con el MEC, y que se pueden resumir en cuatro bloques principales: medidas desarrolladas e impulsadas por los Departamentos de Orientación, medidas orientadas a fomentar la FP como una alternativa al ATEF, medidas para trabajar en los Centros de Adultos y medidas relativas a la colaboración con las familias, así como para su formación.

sistema puede reincorporarse en CyL, o el número de actividades formativas en las que ha participado el profesorado relativas al ATEF o el Programa de Éxito Escolar (BOCCYL³²², 22 de septiembre de 2009:15795)

Por otro lado la situación de CyL no se puede considerar positiva si nos ceñimos a su evolución en los últimos años, puesto que el único decremento significativo es el que se ha producido en el año 2010, pero éste es igual al producido en el resto de las CCAA, de casi 3 décimas y se puede atribuir a varias razones: el alto nivel de paro juvenil que domina en toda España y que favorece el retorno a los estudios de un sector que abandonó ante buenas perspectivas laborales, o a las medidas acordadas con el MEC que se llevan a cabo en toda España, aunque como hemos visto en capítulos anteriores se han llevado a cabo de manera desigual en planificación y amplitud de áreas para abordar, y que poco a poco van dando sus frutos.

Finalmente, la situación en CyL se puede considerar como negativa si el criterio utilizado es el objetivo europeo de reducir a sólo un 10% la tasa de ATEF para el año 2020, lo que supone que CyL debería reducir a más de la mitad la tasa con la que cuenta actualmente, y también lo podemos considerar **preocupante** por el incremento que ha se ha producido en el último año, 2011, siendo un caso llamativo en contraste con otras CCAA, puesto que la tendencia es de reducción, siendo las menos las que lo han incrementado o mantenido en el mismo nivel, la Comunidad de Madrid que ha aumentado de 21 a 22,3%, Aragón de 22,8 a 23,7% y Ceuta y Melilla que sólo reducen una décima, mientras que en CyL se ha incrementado hasta llegar al 27,3% situándose por encima de la media nacional, 26,5. Por el contrario las CCAA que consiguen reducir este porcentaje incluso de una manera significativa en estos últimos doce años, son Extremadura con una reducción de 9 puntos, Comunidad Valenciana y Galicia con una reducción de 7 puntos, Castilla la Mancha y País Vasco con una reducción de 6 puntos o Andalucía y Canarias de 4 puntos.

7.1.- Problema objeto de estudio

El objeto de estudio se ha centrado en Castilla y León y su situación en relación al ATEF. Introducíamos anteriormente que la situación de CyL con respecto a la tasa de ATEF es relativa según el criterio que barajemos, pero teniendo en cuenta que una de las contribuciones a las que aspira esta investigación es a aportar datos suficientemente contrastados que contribuyan al debate de cuáles pueden ser las mejores alternativas y vías para lograr la confluencia con Europa, podemos afirmar que la situación es negativa puesto que todavía se encuentra **muy lejos del objetivo del 10%**, y se ha incrementado incluso a pesar de la vuelta al estudio de jóvenes, que se está produciendo en estos últimos años de crisis económica. Entendemos que la situación es relevante y preocupante al convertirse el año 2011 en el peor indicador de esta CCAA, como preocupante lo es también en el conjunto del país.

³²² BOCCYL: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León.

7.2.- Preguntas de la investigación

El objetivo de este trabajo de campo es la realización de una investigación cualitativa para analizar la **situación del problema del abandono temprano de la educación y formación** en CyL y **comprobar el alcance de las medidas previstas** por la Administración autonómica para prevenirlo y combatirlo en los últimos 5 años (2007-11).

Para lograr este objetivo debemos introducir dos objetivos secundarios que permitirán tener una visión global y contrastada sobre el ATEF en Castilla y León. Por un lado queremos analizar la visión institucional, los datos aportados por la Consejería de Educación y por otro la visión de los propios centros educativos a través de sus equipos directivos sobre el estado del ATEF en Castilla y León. Del análisis de ambas perspectivas, junto con las aportaciones de un grupo de discusión y un grupo de profesionales esperamos obtener una visión más ajustada producto de las intersubjetividades estudiadas.

Para alcanzar estos objetivos en esta investigación hemos planteado las siguientes preguntas que de distintas formas y a través de las herramientas diseñadas específicamente para este caso son abordadas por las distintas fuentes consultadas y contribuyen a definir y alcanzar el objetivo de este estudio.

Las preguntas nos proporcionan los **datos necesarios que** una vez contrastados, pretenden dar validez a esta investigación, y que ésta sea útil con respecto al problema planteado. En resumidas cuentas pretendemos que la investigación tenga validez, en el sentido expresado por Sandín (2000:225): *“Una investigación no válida, no es una buena investigación, no tiene credibilidad. Si los estudios no pueden ofrecer resultados válidos, entonces, las decisiones políticas, educativas, curriculares, etc. no pueden basarse en ellos”*.

Las preguntas han sido analizadas en mayor o menor medida por las distintas fuentes³²³ a través de las técnicas de investigación utilizadas y mediante la evaluación de la ejecución de las medidas previstas por la Administración educativa y relativas a este problema. Los análisis de las distintas fuentes y su interpretación serán presentados pormenorizadamente en el capítulo 8 y más detenidamente en el 9.

Enumeración de preguntas:

- ¿Cuál es el grado de conocimiento del problema de ATEF en CyL entre los profesionales de la educación?
- ¿Cómo se valora el indicador de la EPA que determina la tasa del ATEF? ¿Se considera un indicador real del problema?
- ¿Cómo se considera de importante el problema del ATEF en CyL entre la comunidad educativa y la administración educativa? ¿Qué importancia otorgan al problema del ATEF la comunidad educativa y la administración educativa?

³²³ Las distintas fuentes utilizadas en la investigación han sido: directivos de centros educativos, administración educativa a través del consejero de educación y respuestas parlamentarias realizadas sobre el problema del ATEF, distintos profesionales especialistas en áreas relacionadas con la prevención o lucha contra el ATEF y un grupo de discusión relativo al abandono escolar.

- ¿Se considera el problema del ATEF masculino, femenino o de ambos sexos??
- ¿Cuáles son las razones consideradas como las causas para la existencia del ATEF a nivel nacional y concretamente en CyL?
- ¿Qué medidas se están llevando a cabo en CyL para prevenir y combatir el ATEF?
- ¿Qué medidas o actuaciones tomadas por la Administración para combatir el ATEF se consideran más útiles o eficaces?
- ¿Qué medidas se consideran menos eficaces?
- ¿Qué dificultades existen para implementar las medidas?
- ¿Existen diferencias entre las provincias de CyL con respecto a la consideración, situación y tratamiento del ATEF?
- ¿Cuánto tiempo se lleva trabajando en el problema del ATEF en CyL?
- ¿Cuáles son los agentes involucrados en el tratamiento del ATEF: agentes educativos, sociales, distintas administraciones, etc.?
- ¿Cuál es la influencia de distintos agentes u organismos educativos en relación a la definición de la política educativa?
- ¿Cuáles son los criterios o medidas utilizadas para evaluar la eficacia de las medidas para combatir el ATEF en CyL?
- ¿Cuáles son otras cuestiones que pueden determinar la situación del ATEF en una CCAA?

7.3.- Diseño metodológico. Estrategias y técnicas de recogida de datos. Fases de la investigación: Cronograma de actuaciones.

El trabajo que presentamos está basado en una metodología mixta con un diseño exploratorio analítico que analiza el caso del abandono temprano de la educación y formación en Castilla y León.

Utilizamos una metodología mixta porque consideramos necesaria la utilización de una combinación de técnicas con el fin de responder adecuada y completamente a las preguntas planteadas para esta investigación. En este sentido coincidimos con Hernández, Fernández y Baptista (2003:21) quienes señalan que *“los diseños mixtos (...) representan el más alto grado de integración o combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo. Ambos se entremezclan o combinan en todo el proceso de investigación, o, al menos, en la mayoría de sus etapas (...) agrega complejidad al diseño de estudio; pero contempla todas las ventajas de cada uno de los enfoques”*.

Asimismo utilizamos un diseño exploratorio en esta investigación, porque ésta va a tratar el campo del abandono temprano de la educación y formación en una Comunidad Autónoma, siendo este un problema que ha sido poco investigado o abordado previamente. Para Dankhe (1986) este tipo de estudios sirven para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre el contexto

particular de la vida real, investigar problemas del comportamiento humano que consideren cruciales los profesionales de determinada área, identificar conceptos o variables promisorias, y establecer prioridades para investigaciones posteriores o sugerir afirmaciones (postulados) verificables.

En nuestro caso, se debe tener en cuenta que el problema a investigar además de concretarse en un tema poco transitado en la investigación en educación, nos permitirá identificar cuestiones sobre las que seguir indagando. La naturaleza del objeto de estudio nos exige concretar un diseño caracterizado por su amplitud, lo que no quiere decir que pierda en *intensidad* epistemológica, como más adelante justificaremos al presentar las estrategias de recogida y análisis de los datos. Ahora, señalar que el análisis y la comprensión sobre qué medidas se han adoptado para reducir el ATEF desde la perspectiva político-administrativa, y la percepción que de ello tienen algunos profesionales implicados en la adopción de las mismas, proporcionará evidencias a partir de las cuales, por ejemplo, se puedan definir estudios y líneas de trabajo que profundicen en la realidad de los centros educativos.

Aunque se utilicen técnicas mixtas para poder alcanzar conclusiones contrastadas y fiables se requiere tener una muestra amplia de fuentes y datos- distintos instrumentos/técnicas, entre ellos un cuestionario, una entrevista, un grupo de discusión, y una valoración sobre ejecución de medidas- que serán analizados de manera analítica, es decir, la racionalidad que informa el diseño de investigación es el paradigma interpretativo. Marchesi y Martín (1998) señalan que son necesarias distintas técnicas para la obtención de información relevante:

“... La obtención de la información pertinente exige la utilización de dos tipos de métodos: cuantitativos y cualitativos. Cuando se pretende que los datos del centro puedan utilizarse para comprobar los cambios que se producen a lo largo del tiempo o para compararse con los otros centros, las técnicas cuantitativas son necesarias. Desde esta perspectiva es necesaria la utilización de cuestionarios o pruebas de aprendizaje debidamente contrastadas.

Cuando el objetivo principal es conocer el funcionamiento propio del centro con el fin de ayudar a todos los participantes a tomar conciencia de los problemas y promover su mejora, es conveniente emplear también métodos cualitativos. A través de la observación y de la entrevista es posible conocer con mayor profundidad los procesos que se producen en el centro y en las aulas, lo que permitirá una mejor explicación de los resultados que se obtienen en ese centro concreto” (Marchesi y Martín, 1998: 273).

7.3.1.- Diseño metodológico: la racionalidad que informa la investigación y la opción metodológica adoptada.

Ante esta situación de partida, un contexto social y educativo atípico en relación al abandono temprano de la educación y formación, optamos por una investigación de metodología mixta. La elección de un diseño de investigación que combina métodos cualitativos y cuantitativos responde a la coherencia que esta alternativa metodológica tiene en relación con el problema y objetivos de este estudio. En la obra de Cohen, Manion y Morrison (2009:198) se destaca que este tipo de diseños son significativos

porque su elección implica asumir un tipo de validez específica que contempla la integración de datos extraídos de amplias muestras, con datos de muestras más pequeñas en igualdad de condiciones.

No obstante, optar por la combinación de técnicas y estrategias de recogida de datos de corte cuantitativo y cualitativo, no es óbice para que el proyecto se sitúe dentro de los postulados de la fenomenología y hermenéutica, que satisfacen el interés de describir, analizar e interpretar la realidad objeto de estudio en este trabajo.

En este sentido, y siguiendo a Angulo (1991:392-395), aunque este trabajo opte por la combinación de datos cuantitativos y cualitativos debemos de tener en cuenta que la investigación queda bajo los parámetros e intereses de una racionalidad interpretativa.

En el momento de determinar la racionalidad bajo la cual se diseña y desarrolla este trabajo, resulta significativo lo que para este autor es más pertinente cuando hablamos de racionalidades en la investigación. Este autor distingue dos dimensiones o “*expresiones de racionalidad*”: la “*racionalidad de la representación*” y la “*racionalidad de la acción*”. Nos dice que “*con la primera construimos –interrogando e investigando- nuestra comprensión explicativa del mundo; y con la segunda, accedemos intencionalmente al mundo, lo transformamos y adaptamos según nuestros intereses: actuamos en una palabra. Como realizaciones del primer tipo de racionalidad tenemos dos concepciones: positivista e interpretativa (o analítico-empírica y simbólica); como realizaciones del segundo tipo podríamos tener acciones técnicas y acciones prácticas según Aristóteles o, según Habermas, acciones instrumentales y acciones comunicativas. Pero las dos racionalidades no encajan correlativamente, de la misma manera que no encajan paradigmas e intereses*”.

Esta clarificación es importante porque indica que aunque la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos es posible en el momento de abordar la investigación en educación, no implica que pueda ser posible combinar la concepción positivista e interpretativa. Cada una, siguiendo el pensamiento de Angulo, se expresan epistemológicamente de modo diferente, definiendo principios y factores de nuestros modos de interpretar y actuar consecuentemente también diferentes.

Con respecto al concepto de investigación cualitativa, la entendemos como Sandín (2006:14) “*un proceso a través del cual garantizamos el rigor científico de los estudios*” para comprobar **la situación** y el **alcance de las medidas previstas por la Administración autonómica para prevenir y luchar contra el ATEF en los últimos 5 años**. Dicho objetivo, expresado simplemente, responde a lo que en palabras de Rayón (2012:267), debe ser un punto importante en una investigación, **aclarar cuál es el objetivo porque**, “*lo importante es que expresemos de un modo claro y sencillo el propósito específico de la indagación que vamos a emprender*”.

Asimismo debemos resaltar la relevancia de este estudio que se convierte en el primero sobre el problema del abandono temprano de la educación y formación que analiza la visión plural de la Administración autonómica de Castilla y León como de sus centros para alcanzar conclusiones sobre la trayectoria del problema en esta CCAA.

Sin embargo, pese a utilizar una metodología mixta, alejándonos por tanto de posturas dicotómicas que conciben en el nivel de métodos un antagonismo entre lo cuantitativo y lo cualitativo (Cook y Reichardt, 1986), asumimos que -dados los

instrumentos y técnicas diversas utilizadas (entrevista, cuestionarios, grupo de discusión, y análisis documental) para la recogida de datos se requiere un análisis e interpretación contrastada de los mismos que nos permita ir a la cualidad de los significados, tanto de los discursos educativos como de las perspectivas y creencias de los profesionales involucrados en la realidad objeto de estudio. Es por ello que realizaremos una investigación de corte interpretativo-naturalista con una metodología mixta, y es que siguiendo a Álvarez (2005:15) *“cada una de las metodologías dispone de una amplia gama de técnicas de las cuales servirse para la recogida de información válida, sobre la cual basar los conocimientos que explican los fenómenos estudiados”*.

En relación al análisis de los cuestionarios, haremos una extracción cuantitativa en las preguntas cerradas y un análisis cualitativo en las abiertas, pero los datos extraídos darán lugar a una interpretación. También realizaremos una interpretación de los datos extraídos de la valoración que se realizará por distintos profesionales en relación a las medidas previstas por la Consejería de Educación y el Ministerio de Educación.

Igualmente, la utilización de un grupo de discusión pretende abordar nuevas cuestiones como expresan Mena y Méndez (2009:4): *“En la investigación cualitativa, análisis y recolección de los datos van de la mano, se llevan a cabo simultáneamente con la intención de que el investigador busque, en los mismos discursos, pistas de temas emergentes no considerados con anterioridad”*, y este objetivo es el que pretendemos alcanzar en la sesión del grupo de discusión, el que surjan cuestiones no abordadas previamente o que se planteen distintos puntos de vista sobre el problema.

Es decir, que la perspectiva paradigmática del investigador ha de ser flexible y capaz de adaptaciones, según señalan Cook y Reichardt (1986:84).

Finalmente, la integración metodológica se realizará mediante el concepto denominado modelo de triangulación de datos, que a modo de resumen se basa en otorgar mayor seguridad sobre los resultados obtenidos si se tienen varios métodos de recogidas de datos, porque cada una tiene sus ventajas y ofrecen puntos de vista de una misma realidad para su comparación.

7.3.2.- Estrategias y técnicas de recogida de datos.

Los instrumentos a utilizar son varios, algunos diseñados concretamente para esta investigación como el cuestionario de profesionales sobre las medidas de los convenios, el cuestionario elaborado para los centros y la entrevista al Consejero de Educación. Otro instrumento fundamental fue el grupo de discusión.

Asimismo también se ha tenido que definir qué instrumentos pueden ser válidos para ser tenidos como referentes en Castilla y León y que difieran de medidas previstas en otras CCAA, en este caso se han priorizado las actividades que los centros educativos han realizado de manera independiente como son los planes de mejora, proyectos de innovación, experiencias, evaluaciones sobre medidas, la formación del profesorado y de familias acometida en relación con el tema del ATEF, etc., y que hayan sido llevadas a

cabo en Castilla y León, para lo que se solicitó esa información en la Consejería de Educación y que se ha proporcionado vía respuesta parlamentaria³²⁴.

7.3.2.a) Cuestionario de evaluación sobre ejecución de medidas para prevenir y luchar contra el ATEF.

El cuestionario es un instrumento importante de esta investigación que pretende ayudar a constatar y verificar el alcance de las medidas que realmente se han llevado a cabo en los centros educativos de esta Autonomía según las previsiones previstas por la Consejería de Educación; su utilidad es la de obtener una información actual, realista y directa de cómo se percibe el problema del ATEF en los centros educativos de CyL.

El primer cuestionario realizado tuvo el objetivo de valorar si las medidas previstas por la Consejería de Educación y el MEC acordadas en 5 Convenios se llevan a cabo en los centros educativos.

Por ello, hemos agrupado todas las medidas que se han incluido en los convenios entre CyL y MEC en los últimos 5 años en 4 bloques según temática y grupo destinatario. Los cuatro bloques establecidos de medidas son relativas a: departamentos de orientación, centros de secundaria, formación profesional y centros de adultos. Para la evaluación de estos bloques de medidas se ha seleccionado a 14 colaboradores por su trayectoria profesional y que provenían de distintas provincias de Castilla y León. Concretamente se ha contado con la colaboración de 5 orientadores, 3 directores de IES, 3 directores de centros de educación de adultos, y 3 profesores de FP, de IES y Centros Integrados de FP.

A cada uno de los colaboradores se le pasó el bloque de medidas relativo a su campo profesional para que estableciesen desde su experiencia el conocimiento sobre la ejecución y aplicación de las distintas medidas. La cumplimentación del cuestionario se basó simplemente en contestar SI o NO sobre la ejecución de cada una de las medidas de los bloques correspondientes.

Cabe destacar la validez dentro de esta investigación de los documentos cumplimentados por los colaboradores por razones concretas. En primer lugar, el funcionamiento de coordinación en Castilla y León se realiza de dos formas fundamentalmente, mediante comunicaciones escritas a los centros educativos, que proceden de la Direcciones Provinciales de Educación³²⁵ o de los servicios centrales de la Consejería de Educación³²⁶ y a través de reuniones generales y periódicas de todos los directores de centros educativos con los Directores Provinciales de Educación, y también mediante las reuniones periódicas que se llevan a cabo con los responsables de áreas de las Direcciones Provinciales (Área de Programas o Área de Inspección). Asimismo, los

³²⁴ A través del Grupo Parlamentario Socialista se solicitó información a la Junta de Castilla y León vía Pregunta de control al gobierno sobre las distintas actuaciones realizadas en Castilla y León relativas al abandono temprano de la educación y formación.

³²⁵ En Castilla y León existen 9 Direcciones Provinciales, una por provincia, de las que dependen entre otras cuestiones, las Áreas de Programas Educativas o la Inspección Educativa.

³²⁶ La Consejería de Educación tiene sede en Valladolid y en ella se encuentran los servicios centrales así como las Direcciones Generales que se encargan de manera global de la gestión educativa de la Comunidad Autónoma.

orientadores de centros reciben comunicaciones y son también convocados a reuniones con el fin de informarles sobre normativa, o novedades. Por último, los docentes de FP tienen el conocimiento directo de las medidas aplicadas a sus áreas porque son los responsables de llevarlas a cabo en sus centros.

Hemos de decir que además de haber seleccionado a profesionales de distintas provincias (Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia y Valladolid), se ha consultado a colaboradores de distintos ámbitos. Concretamente, en el ámbito de la orientación se ha consultado a personas con experiencia laboral en distintas provincias y ámbito rural y urbano, entre la dirección de centros, hemos consultado también a profesionales de distintas provincias y de ámbito rural y urbano. Entre los profesionales de las enseñanzas de adultos se ha consultado a directores del ámbito rural y urbano. Finalmente con respecto a las medidas de FP se ha consultado a profesionales de distintas provincias y de centros integrados de FP e IES con oferta de FP.

Es decir, que la validez de las aportaciones externas viene determinada en primer lugar porque las personas consultadas están en activo, en segundo lugar porque son conocedoras de primera mano de las medidas previstas (al ser en dos casos directivos de centros) y de distintas provincias de la Comunidad, hecho que garantiza el contraste, y en tercer lugar porque acceden a la información proporcionada por la Consejería de Educación de la misma manera que el resto de centros educativos, por comunicaciones escritas o reuniones. Por último debemos introducir el hecho de que la confidencialidad ha sido garantizada en todo momento.

Como comentábamos anteriormente, las medidas previstas por la Consejería de Educación recogidas en los convenios con el MEC han sido agrupadas en 4 bloques según afectan a distintos profesionales de la educación y se adjuntan en el **anexo 1**. A cada colaborador sólo se le pasaron las que afectaban a su bloque.

No podemos afirmar con rotundidad una coincidencia absoluta en las respuestas de las personas consultadas, por eso, sólo se realizarán afirmaciones sobre aquellas medidas en las que hay completa coincidencia.

De modo general, se puede afirmar que entre los cuatro grupos de colaboradores consultados hay un nivel de acuerdo en cuanto a que un número importante de las medidas previstas no se han llevado a cabo. De hecho, es en las medidas de **FP en las que mayor grado de incumplimiento** existe, 6 de 9 con un absoluto acuerdo y otra en que mayoritariamente domina el no. Tampoco hay un grado elevado de cumplimiento en las medidas acometidas en los **Centros de Secundaria** y que han sido valoradas por los directores de IES, en 6 de las 14 medidas previstas hay acuerdo absoluto de que no se han acometido y bastante acuerdo en 1 más. En tercer lugar, ninguna de las medidas previstas en los **Centros de adultos** cuentan con absoluto acuerdo de realización, de hecho, de las 12 previstas, en 5 domina el no (pero sin acuerdo absoluto) y en otras 7 el SI. Cabe destacar, no obstante, las explicaciones de los directores de los Centros de Adultos que destacan que la mayoría de las medidas se llevan a cabo porque las consideran necesarias y por tanto se realizan por iniciativa propia del centro, no porque hayan sido impulsadas por la Consejería de Educación.

En último lugar dejamos las medidas que afectan más a los **Departamentos de Orientación**. Hay un total de 5 medidas con coincidencia absoluta que no se han llevado

a cabo, y otras 6 en las que domina el no, por tanto hay **11 medidas de 18 que no se están llevando a cabo.**

En total son 43 medidas las contempladas y que han sido objeto de evaluación entre los distintos colaboradores, sin embargo algunas de ellas son de competencia compartida, es decir, que afectan a más de un grupo y están repetidas, pero sólo hay dos en las que no hay coincidencia de opinión³²⁷ entre los distintos grupos de colaboradores. Entre alguna de las medidas compartidas encontramos el caso de la formación a distancia que afecta a FP y a centros de secundaria, o los planes compartidos entre CEPA y orientadores, o las cursos preparatorios para las pruebas de acceso a ciclos que afectan a CEPA y FP, etc.

7.3.2.b) Cuestionario para Centros educativos.

El cuestionario es la técnica principal utilizada en esta investigación, podemos definirlo como “*un conjunto de preguntas preparadas cuidadosamente, sobre los hechos aspectos que interesan en una investigación*” y persiguen alcanzar validez mediante un acuerdo entre los objetivos de la investigación y los del cuestionario y confiabilidad, referido a la aplicación de las mismas preguntas acerca del mismo fenómeno (López y Sandoval, 2009:5). Pretendemos por tanto utilizar un instrumento que de validez a esta investigación ya que indaga sobre el ATEF pero también que de confianza, puesto que las preguntas que se cuestionan son las mismas para todos los centros, independientemente de su tipología.

El cuestionario que se remitió a todos los IES, IESO y CEO así como a los Centros Concertados de Castilla y León en que se imparte la ESO consta de 18 preguntas, de las cuales hay una parte que sitúa al centro en su contexto, provincia y tipo de centro, así como los datos identificativos del responsable del equipo directivo que contesta. El cuestionario completo se puede encontrar en el **anexo 2**.

La parte fundamental del cuestionario está centrado en el abandono temprano de la educación y formación. Con las preguntas que se formulan se pretendía averiguar la perspectiva que los centros tienen con respecto al problema, recabando datos sobre opiniones basadas en la observación del alumnado que abandona, razones para la existencia del ATEF en la CCAA y también en el entorno, medidas autonómicas y del centro previstas que se llevan a cabo, percepción sobre su eficacia, así como otras cuestiones que afectan a la política educativa de una comunidad autónoma.

La elección de los IES como objetivo para cumplimentar los cuestionarios se debe a que son éstos donde se sufre el abandono escolar temprano y el espacio donde se están tomando medidas por las diferentes administraciones, por lo que consideramos

³²⁷ Las medidas en las que no hay coincidencia de opinión son la formación específica adecuada a un itinerario preestablecido, aprovechando todos los recursos del entorno, intervenciones de motivación y seguimiento de la reinserción educativa no existe coincidencia entre la valoración que se hace en los CEPA, donde sí parece realizarse mientras que no en los centros donde se imparte FP y Jornadas de Orientación a nivel provincial desarrollo de actuaciones que incrementan el atractivo de la oferta de Formación Profesional, tampoco hay coincidencia de opinión entre los profesores de FP que consideran que no se realiza, mientras que los orientadores de centro sí lo creen.

importante tener una visión de los profesionales que detectan el ATEF, que empiezan a ver sus antecedentes, que llevan a cabo medidas para combatirlo, que reciben instrucciones de la Administración para desarrollar líneas de trabajo, que conocen el perfil de los alumnos que abandonan y sus causas, etc. El cuestionario por sí mismo es un instrumento óptimo para conocer la situación del abandono en Castilla y León, porque puede aportar datos de primera mano de los profesionales que lo ven día a día.

El cuestionario ha sido cumplimentado por miembros del equipo directivo, en su gran mayoría por los directores de centros, por ser éstos los que acuden a mayor número de reuniones con las Administraciones, reciben las instrucciones sobre novedades educativas y son el motor de acción educativa en sus centros, por lo que son responsables de la puesta en marcha de los programas lanzados por la Administración y de los propuestos por los mismos centros. Entendemos, entonces, que son las personas con mayor grado de conocimiento sobre las acciones educativas en un Centro escolar.

Para su cumplimentación hubo dos fases diferenciadas, en la primera se realizó un envío general a los centros, sin respuesta en algunas provincias. Sin embargo se informó desde algún IES de que se carecía de autorización de la Dirección Provincial de Educación para proporcionar información a agentes externos. Consecuentemente, se solicitó una autorización a la Consejería de Educación para facilitar este trámite. Una vez recibida la autorización de la **Dirección General de Política Educativa Escolar se volvió a remitir el cuestionario** a los centros junto con la autorización, consiguiendo a partir de ese momento una muestra mayor. Aún así, la muestra era incompleta en algunas provincias, por lo que se tuvo que recurrir al contacto personal en aquellos ámbitos donde faltaba representación para la muestra.

Debemos decir que la última fase para completar la muestra ha sido dificultosa y no siempre fructífera, teniendo que recurrirse a una mayor insistencia en las provincias de Burgos, Segovia y Soria, donde se ha recurrido a contactos directos y personales para que los cuestionarios fuesen cumplimentados por centros de la capital.

Con respecto a los datos generales de la muestra, el cuestionario se envió a **392 centros: 229 públicos (IES, IESO y CEO) y 163 concertados** de CyL vía correo electrónico, y al que han contestado un total de 67 centros, de las 9 provincias de Castilla y León, 25 rurales, 22 urbanos y 20 concertados (de los cuales 18 son urbanos) lo cual supone un 17,1% de los centros a los que se ha remitido el cuestionario.

La muestra incluye una tipología diversa de centros, hay muestra de 20 Centros Concertados de todas las provincias, aunque entre ellos el porcentaje mayor es de la provincia de Salamanca. Además, todos los centros se encuentran en ámbito urbano salvo Zamora y Palencia (uno rural en cada)

El resto de los cuestionarios ha sido cumplimentado por directivos de centros públicos, IES e IESO.

La muestra incluye un mínimo de 5 centros por provincia y ha sido fundamentalmente hecha por directores, y en un menor porcentaje jefes de estudio o secretarios y en dos casos orientadores (a pesar de que las instrucciones eran que el cuestionario podría ser cumplimentado por cualquier miembro del equipo directivo). Sin

embargo a la vista de los resultados podemos constatar un alto nivel de implicación de los directores³²⁸ de los centros.

También se puede decir que la muestra resultó más espontánea en su primer momento entre los centros concertados que entre los centros públicos, siendo mayor en porcentaje el número de cuestionarios recibidos que de los centros públicos, siendo éstos más intermitentes.

Se realizó, además, contacto telefónico con algunos centros concertados de las provincias de Segovia y Ávila, donde no se había recibido ningún cuestionario. La explicación aportada fue la falta de perspectiva sobre el problema, al no sufrir esos centros ATEF.

Para la interpretación del cuestionario, se han realizado distintos vaciados para cruzar datos y establecer conclusiones. El primer vaciado ha sido de **centros urbanos** cuyas conclusiones aparecen en el **anexo 3** y del que se ha hecho una tabla en la que se muestran los datos de cada una de las provincias y los datos proporcionados por cada centro; también hemos realizado el mismo procedimiento para los **centros rurales** y los **centros concertados**³²⁹. Asimismo se realizó un vaciado **por provincia** con los datos de cada tipo de centro con el objetivo de contrastar puntos de vista en relación al problema del ATEF.

Finalmente se realizó un vaciado total en una tabla organizada por provincias en la que se eliminaron las diferencias entre la tipología de centro y de la que se hace una interpretación cuantitativa de datos en aquellos ítems numéricos y cualitativa en los ítems de preguntas abiertas.

Los **objetivos** de este cuestionario son:

- Contrastar la realidad sobre las medidas previstas por la Administración con respecto al ATEF y su grado de aplicabilidad e implementación.
- Conocer el grado de conocimiento de los equipos directivos de los centros educativos sobre las medidas posibles ofertadas por la Comunidad Autónoma para combatir el ATEF.
- Analizar las percepciones sobre el ATEF que se hacen en los distintos ámbitos urbano y rural, zona clase media y desfavorecida de las 9 provincias de Castilla y León.
- Contrastar la visión del ATEF entre los Centros concertados y Públicos de Castilla y León.
- Averiguar la percepción de los equipos directivos con respecto a la importancia que distintos organismos, instituciones o agentes educativos tienen en las orientaciones y líneas estratégicas que marcan la política educativa de la Comunidad Autónoma.

³²⁸ Los directores han sido los encargados de cumplimentar el cuestionario en todos los centros concertados salvo en un caso, en 15 IES de las ciudades y en otros 6 jefes de estudio o secretarios, y en la zona rural hay más diversidad 11 directores y 12 secretarios o jefes de estudio, lo que puede indicar un reparto mayor de tareas al ser centros más pequeños.

³²⁹ Al ser el porcentaje mayor de CC urbanos en CyL, se ha hecho un vaciado combinando los centros urbanos y rurales puesto de de éstos últimos sólo se han recibido dos.

Además, en este cuestionario se introducen algunas preguntas coincidentes con las establecidas en la entrevista al consejero para contrastar la visión que comunidad educativa y administración tienen sobre el mismo problema. También se introducen coincidencias en una serie de preguntas que se centran en las variables que orientan la política educativa de una comunidad autónoma con el objetivo de valorar la percepción que los equipos directivos tienen sobre la influencia que determinados agentes y organismos educativos tienen en la política educativa de Castilla y León.

El Consejo Escolar, el procurador del común, el Parlamento, tienen la capacidad de emitir resoluciones y recomendaciones sobre política educativa, así como los sindicatos, y la propia comunidad educativa deberían participar de las decisiones educativas de alguna manera, por eso entendemos que es importante conocer esa percepción, ya que también el ATEF es parte de una de las directrices y orientaciones políticas en las que la administración autonómica debe trabajar para confluir con los objetivos europeos.

La tipología de preguntas que se introducen son las mismas que en la entrevista: preguntas abiertas, preguntas para responder si o no y preguntas para ser valoradas cuantitativamente (escala 1-4), además de preguntas en que se debe priorizar la temática.

Con anterioridad a que el cuestionario fuese remitido a los centros educativos, se pasó como prueba a 5 directivos de distintos centros para que diesen su visión y proceder a su perfeccionamiento como un instrumento útil de recogida de datos.

El análisis y su discusión se encuentran detallados en el capítulo 9.

7.3.2.c) Entrevista .

La técnica de la entrevista es un instrumento antiguo que persigue obtener información. En la definición de lo que es una entrevista López Estrada y Deslauriers (2011:2) contribuyen mediante la siguiente reflexión: *“Precisar o especificar la entrevista nos remite a una interrelación, el contacto, la comunicación, confrontación, el reporte, informe, la reflexión expresada, la indagación. Breve, es una técnica antiquísima en donde se efectúa un acto de comunicación a través de la cual una parte obtiene información de la otra”*.

Este instrumento de recolección de datos corresponde a una técnica que permite obtener información a través de una conversación de nivel profesional con el fin de conocer más elementos para un estudio analítico y nos va facilitar realizar un acercamiento personal que permite una mayor indagación en el tema de estudio.

Además, una perspectiva transversal tenida en cuenta a lo largo de toda la investigación es la visión y motivación política que va unida al desarrollo de las políticas educativas y que marcan una diferencia entre las distintas CCAA. Entendemos que una aportación política sobre el sentido, razones, y modo en que se ha desarrollado la política de intervención sobre el ATEF en Castilla y León añade una perspectiva complementaria al estudio.

La realización de esta entrevista se basa en que entendemos que para obtener una visión completa del problema del ATEF en CyL se requiere tener distintos puntos de vista y diversas fuentes con el objetivo de poder realizar un contraste adecuado y obtener

una visión completa y realista del estado de la cuestión. Es por tanto comprensible que hayamos intentado abordar el problema del ATEF a través de la visión del mayor responsable en política educativa de la Comunidad de CyL, el consejero de educación, Juan José Mateos, en una entrevista relativa al ATEF y que transcribimos literalmente en el **anexo 4**.

La entrevista se realizó con un formato hecho y previamente enviado para que se pudiesen recopilar y facilitar datos, así como agilizar el desarrollo de la misma.

Juan José Mateos, es una persona proveniente del ámbito educativo universitario, con un compromiso con la gestión educativa extenso, desde Decano de la Facultad de Medicina de Valladolid (1989) “*y de forma más exclusiva diez años después, primero como Director General de Universidades e Investigación (1999-2007) y más tarde Consejero de Educación de la Junta de Castilla y León (entre 2007 y la actualidad)*”.

La entrevista al consejero de educación consta de 32 preguntas, de las cuales hay tres bloques temáticos diferenciados:

1.-Establecer la prioridad de los objetivos europeos y el abandono escolar temprano que centran la mayor parte de la entrevista, puesto que es el objetivo europeo considerado como el más importante, por lo centramos la entrevista en analizar cuestiones referentes a ello.

2.-Influencias en la política estatal-autonómica y las relaciones entre ambas (participación en programas de cooperación territorial, visión sobre pacto educativo). Las razones para introducir este bloque de preguntas están relacionadas con el tema transversal de este proyecto que es la incidencia política en el desarrollo de las políticas educativas en nuestro país y en las CCAA.

3.- Variables que orientan la política educativa de una comunidad autónoma. Las preguntas son formuladas de tres formas: preguntas abiertas, preguntas para responder SI o NO y preguntas para ser valoradas cuantitativamente (escala 1-4).

En el capítulo 9 se presentará el análisis de las respuestas teniendo en cuenta el marco teórico del problema.

7.3.2.d) Grupo de Discusión.

Una técnica que consideramos importante para abordar el problema desde un punto de vista cualitativo es el **grupo de discusión**, entendiendo que es una técnica ampliamente validada, que nos permite tener la visión directa y personal de los profesionales que comparten un tema común, en este caso el ATEF.

La técnica de grupos de discusión permite estudiar y hacer emerger en un ambiente de confianza (grupo de pares): los discursos, las relaciones complejas del sujeto con el tema estudiado que pueden escapar a las preguntas concretas; discursos ideológicos e inquietudes; creencias que pueden estar detrás de lo explícito; busca el estudio del grupo como tal, más que al individuo como unidad de producción de discursos ideológicos (Colina, 1994, citado en Mena y Méndez, 2009: 2).

Con esta técnica metodológica pretendemos conocer lo que piensa un grupo de individuos, en este caso profesores de FP, directivos de centros de adultos, directivos de IES e Inspección educativa, creando un espacio de reflexión, donde las aportaciones

vayan surgiendo espontáneamente y se vayan enriqueciendo con las opiniones de todos en un clima de confianza.

El valor del grupo de discusión es que se puede crear y modelar opinión compartiendo ideas, conocimiento y experiencia sobre un tema dado. Como dice Martín Criado (1997:95) *“el objetivo final del análisis será hallar los marcos de interpretación a partir de los cuales los sujetos dan sentido a un conjunto de experiencias. Estos marcos de interpretación se hallan unidos a las diferentes situaciones y relaciones sociales en las que normalmente se encuentran los miembros de ese grupo”*. Es decir que se pretende que a partir de ciertas cuestiones y conclusiones extraídas de la investigación, desde los cuestionarios, el análisis documental, las opiniones de la entrevista, etc. se pueda generar una interpretación más amplia que de una validez mayor a las conclusiones que se puedan extraer de los datos.

Para la **preparación de la sesión** se preparó un guión de temas orientativos (información pertinente con respecto al ATEF, extraído de algunas de las cuestiones llamativas derivadas de las distintas fuentes utilizadas) que se utilizó como base de referencia y que fue remitido previamente a los participantes con una semana de antelación con el fin de agilizar la sesión de trabajo. Las conclusiones completas, así como la información que se adjuntó a los participantes se encuentran en el **anexo 5**.

Los componentes del grupo de discusión que se seleccionaron son profesionales que están familiarizados con el tema de la investigación y algunos habían colaborado a lo largo de sus distintas fases, cumplimentando los dos cuestionarios. En la sesión de trabajo se contó con un director de centro de adultos (DA), un director de IES urbano en zona social de clase media (DI), un profesor de FP de un centro situado en zona desfavorecida y con amplia experiencia en programas educativos (PFP), un jefe de estudios de un centro en zona rural desfavorecida y con alto índice de fracaso y abandono escolar (JE) y un Inspector de educación (IE).

La sesión fue introducida y moderada por la investigadora quien intervino para matizar algún concepto e introducir los temas a abordar, pero evitando crear opinión. Al principio de la sesión se comentó el propósito del estudio, el uso de la información recabada, la garantía de la confidencialidad y la duración de la sesión, que no sería más de dos horas, sin embargo, la riqueza de la discusión amplió la discusión a 2,50 h. Asimismo se justificó la utilización de una grabadora con el fin de recuperar los diálogos y poder hacer una reproducción lo más fiable posible de la información transmitida.

Para el **análisis de los datos**, se examinaron cada una de las manifestaciones con la intención de encontrar las ideas fundamentales, identificar los temas centrales, buscar la categoría o concepto que las unificase, y agrupar las respuestas ofrecidas.

Dentro de los temas y cuestiones abordados en la sesión relativas al ATEF se pueden concretar en cuatro bloques fundamentales: razones para la existencia del ATEF, valoración de medidas existentes para prevenir y paliar el ATEF, reflexiones sobre el problema del ATEF (FP, sociedad, adultos...) y finalmente conclusiones sobre el caso concreto de CyL. Todas ellas fueron posteriormente contrastadas con otros estudios realizados en torno al ATEF y se desarrollan con amplitud en el capítulo 9. Para ello, nos apoyaremos en el marco teórico establecido en este trabajo.

Finalmente y una vez categorizados los temas, transcritas las citas de los participantes y elaboradas las conclusiones del grupo de discusión fueron remitidas a los participantes para su revisión, corrección de erratas o erróneas interpretaciones y alcanzar una validez en las conclusiones según lo desarrollado en la sesión.

7.3.2.e) Análisis documental.

Las fuentes documentales requeridas para esta investigación son todos los documentos en los que la Consejería de Educación de Castilla y León ha ido participando y que son relativos al abandono escolar. Estas fuentes son **complementarias y adicionales** a la fuente principal de la Consejería de Educación, la entrevista con el Consejero de Educación. Ambas fuentes se complementan y aportan una visión más amplia del problema del ATEF desde la Administración educativa.

De ahí, que el criterio de rastreo se base en la recopilación de las medidas aprobadas en convenio con el MEC de los últimos años, así como todos aquellos documentos que reflejen su relación con el ATEF en los que hayan participado activamente los centros educativos. De ahí que el criterio sea en primer lugar el análisis de los convenios para seleccionar las medidas previstas para ser acometidas y la búsqueda³³⁰ de los proyectos concretos que se hayan realizado en Castilla y León.

Asimismo, otro criterio de rastreo es el relacionado con la búsqueda documental que sitúe el contexto socioeconómico y cultural de la Comunidad Autónoma.

Para la realización del análisis de material en primer lugar se ha accedido a las respuestas oficiales de la Junta de Castilla y León que aparecen en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León como respuesta a preguntas parlamentarias sobre el número de planes de mejora, proyectos de innovación, experiencias, grupos de trabajo creados, colaboraciones establecidas con corporaciones locales, con Diputaciones y otras administraciones, con entidades sin ánimo de lucro, etc. que se han realizado en Castilla y León en relación con el abandono escolar temprano. También se ha podido acceder a esta información a través de convocatorias y resoluciones que aparecen publicadas en los BOCyL.

Asimismo se encontró en una pregunta parlamentaria las acciones sobre las investigaciones realizadas en Castilla y León en torno al problema del abandono escolar, sobre las zonas geográficas de mayor concentración, los perfiles del alumnado que abandona, así como el número, y lugares de actividades formativas llevadas a cabo por profesores y familias en relación con el problema del ATEF. Para ello, se puede recurrir a la información proporcionada por la Consejería de Educación en respuestas parlamentarias sobre materia educativa, y que son documentos públicos³³¹.

Por último, como consideramos importante conocer los sistemas de información utilizados en Castilla y León para obtener información sobre la tasa de alumnado que

³³⁰ Para la realización de esta búsqueda se recurrirá a los informes públicos de la Consejería de Educación, a los documentos accesibles, así como a los diarios de sesiones y boletines de las Cortes de Castilla y León, donde se puede acceder a información relativa también a temas educativos.

³³¹ Aparecen en Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales de las Cortes de Castilla y León.

abandona los estudios, así como su perfil y trayectoria, investigamos sobre la existencia de protocolos de detección de posibles alumnos que abandonen sus estudios y las vías de trabajo y conexión entre los centros de primaria y secundaria. Una vez más las respuestas que hemos encontrado están en las contestaciones a preguntas parlamentarias que aparecen en el BOCCyL.

Todas estas cuestiones son de gran importancia por ser referentes y medidas que se repiten en los proyectos que figuran en los convenios con el Ministerio de Educación y que se han firmado con motivo del Plan de Apoyo a la implantación de la LOE (2007-2010) y el Convenio con el MEC del año 2011 dentro de los Planes de Cooperación Territorial. Asimismo, habríamos deseado acceder al “Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar” de Castilla y León, que está previsto desde hace tres años pero sigue en fase de elaboración.

Este material es fundamental para esta investigación por ser el referente que marca el punto de cumplimiento de las medidas previstas y el grado de consecución de las medidas acordadas en los últimos 4 años.

La base documental a la que se ha accedido es la siguiente:

1. Informes anuales del CES³³² de Castilla y León
2. Datos del INE, datos de los informes estadísticos anuales del MEC, de los informes del CES, o de las estadísticas anuales de la Consejería de Educación
3. Convenios del Plan de Apoyo para la implantación de la LOE firmados con el MEC (2007-2010) que incluyen medidas llevadas a cabo en Castilla y León para combatir el abandono escolar, acceso a la información sobre su implementación, seguimiento y evaluación.
4. Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales de las Cortes de Castilla y León, en contestaciones a preguntas parlamentarias³³³ sobre:
 - Planes de mejora y proyectos o experiencias de innovación realizados en Castilla y León en relación con el abandono temprano de la educación y formación en los últimos cinco cursos y los Centros en que se han desarrollado así como su evaluación.
 - Zonas en las que se han creado comisiones de trabajo entre los diferentes agentes educativos, económicos y sociales en relación con el abandono temprano de la educación y formación en los últimos cinco cursos y su evaluación.
 - Actividades formativas llevadas a cabo para profesores y familias relativas al

³³² CES: Consejo Económico y Social. El CES es un órgano colegiado de carácter consultivo, con funciones de asesoramiento y colaboración en materia socioeconómica en la Comunidad Autónoma. Se trata de un foro permanente y estable de participación y diálogo de los agentes económicos y sociales en la toma de decisiones de la política económica y socio laboral. Publica anualmente un informe amplio y extenso sobre la situación socio-económica de Castilla y León. Este informe es por tanto una objetiva y actualizada referencia sobre la Comunidad de Castilla y León.

³³³ Basado en pregunta escrita nº 2324-01 formulada por el Procurador Francisco Ramos Antón publicada en el BOCCYL de 27 de abril de 2012, páginas 14342 y 14343. La pregunta recoge compromisos expresados en los convenios entre Junta y MEC. En: <http://sirdoc.ccyl.es/sirdoc/PDF/PUBLOFI/BO/CCL/8L/BOCCL0800098/BOCCL-08-007052.pdf>.

abandono temprano de la educación y formación en Castilla y León en los últimos cinco cursos. Número de participaciones de profesores registradas por curso en dichas actividades. Número de participaciones de padres y madres por curso en dichas actividades.

- Recursos de apoyo al profesorado que interviene con alumnado que presenta bajo rendimiento y riesgo potencial de abandono que se han publicado por la Consejería de Educación en los últimos 5 cursos.
- Estudios elaborados por la Consejería de Educación sobre tipología y factores causales del abandono temprano de la educación y formación en los últimos cinco cursos.
- Zonas concretas de cada provincia de Castilla y León con concentración de bolsas de abandono temprano de la educación y formación localizadas en los últimos cinco cursos.
- Previsión de la Consejería de Educación para implantar el CIE (Código de Identificación Escolar) como identificador único de los estudiantes.
- Previsión de la Consejería de Educación para poner a disposición de los centros educativos el protocolo para identificar al alumnado en riesgo potencial de abandono, y los indicadores para realizar el seguimiento de las dinámicas de abandono escolar temprano.
- “Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar”.

El análisis documental de estos recursos se realiza a lo largo del capítulo 9, principalmente en el apartado correspondiente al contraste de fuentes a través del método de triangulación.

7.3.2.f) Presentación, análisis y discusión de datos. Validación de datos a través de la Triangulación.

Desde una perspectiva de investigación cualitativa, y teniendo en cuenta la compleja realidad social que abarcamos, en el proceso de recolección de datos, se han acumulado numerosos textos provenientes de diferentes técnicas como hemos desgranado previamente. Sin embargo, el análisis de esta información debe ser abordado de forma sistemática, estableciendo relaciones entre las fuentes y constituyendo un camino para alcanzar la teorización, según recomiendan Osses, Sanchez e Ibáñez (2006:119).

El objetivo de este estudio es proporcionar la información más completa y contrastada posible sobre el estado del ATEF en Castilla y León, y por eso hemos utilizado diferentes métodos de recogida de datos para su validación. Coincidimos con Rayón en la necesidad de evitar “*juicios superficiales y poco fundamentados*”, por eso hemos utilizado la técnica de la triangulación para que las conclusiones que se obtengan tengan validez. Estamos de acuerdo con esta autora en que “*La consistencia de la interpretación que se pueda hacer dependerá de lo que se conoce por triangulación. Se deben realizar afirmaciones y juicios informados....mediante evidencias empíricas suficientemente contrastadas*”.

Para la validación de los datos de esta investigación hemos triangulado las fuentes, es decir, los datos proporcionados por la **Consejería de Educación** en sus dos formas: fuentes derivadas del material indicador³³⁴ del estado del ATEF en CyL, del que se ha hecho un enfoque interpretativo en el capítulo 8, y de la información derivada de la visión del Consejero de Educación, de las medidas en Convenio entre Consejería de Educación y MEC y una contestación a pregunta parlamentaria con relación a las actuaciones sobre el ATEF y llevadas a cabo por la Administración autonómica en los últimos 5 años, coincidentes con los convenios con el MEC. Además, utilizamos los datos con la propia visión de los **centros educativos**³³⁵ a través de sus **equipos directivos** que se han plasmado en el cuestionario, así como el cuestionario sobre la ejecución de medidas.

En último lugar se validaron los datos en el **grupo de discusión**, por agentes externos a la investigación. El material que ha sido analizado, se ha estructurado en 4 temas: coincidencias sobre el ATEF en CyL, contraste sobre las medidas, conclusiones sobre la tasa de ATEF y otras reflexiones que se desarrollan en el capítulo 9.

Pretendemos alcanzar una “teorización” en los términos expresados por Osses, Sanchez e Ibáñez (2006) proveniente de las conclusiones que se obtengan fundamentalmente de los cuestionarios cumplimentados por equipos directivos y que son validados por los participantes en los grupos de discusión. Debemos tener en cuenta que las respuestas aportadas por los equipos directivos de los centros deben tener una correspondencia y relación con las medidas previstas por la Consejería de Educación. De ahí que en la sistematización de datos se ha tenido presente en todo momento la fuente documental de referencia que son los **convenios** Junta Castilla y León-MEC.

Resulta fundamental utilizar **varios instrumentos** para estructurar todos los datos, entre otros se ha recurrido a la elaboración de varias bases de datos (Excel) en función de los criterios a utilizar y que se muestran en forma de tablas (Word), este instrumento ha sido fundamental para tratar los cuestionarios e incluso las medidas en los convenios Junta-MEC

Sin embargo, pocos son los datos de este estudio que permiten un vaciado cuantitativo, sino más bien encontramos datos sumativos y una mayoría de respuestas abiertas que provocan un análisis interpretativo crítico según las aportaciones recibidas y que se han analizado teniendo en cuenta todo el marco teórico del problema del ATEF y el contexto socio-económico, cultural y educativo de Castilla y León.

Con respecto a las colaboraciones de expertos en el grupo de discusión y para sistematizar sus aportaciones hemos utilizado el contraste de medidas de convenios

³³⁴ Dentro de este bloque de fuentes, incluimos aquellos estudios sobre el contexto socio-económico y cultural de Castilla y León, fuentes sobre el estado del sistema educativo de Castilla y León, los informes del Consejo Escolar, de las estadísticas educativas de Castilla y León, del INE, de los informes anuales del MEC, etc.

³³⁵ Las fuentes para la visión de los centros educativos se basa en las conclusiones obtenidas tras el vaciado de datos de los cuestionarios cumplimentados por los centros. Asimismo otra fuente válida de los centros se basará en las entrevistas con los colaboradores sobre las medidas de los convenios del MEC.

MEC, conclusiones derivadas del vaciado del cuestionario y el grado de conocimiento³³⁶ sobre su aplicación en los centros educativos o en cada ámbito de influencia de cada uno de ellos.

Finalmente y con el objetivo de organizar de una manera ordenada los datos de las distintas fuentes hemos reducido los temas contrastados en relación al ATEF a 4, y son desarrollados en el capítulo 9:

- Coincidencias sobre la concepción y definición del ATEF en CyL.
- Contraste sobre las medidas aplicadas en CyL
- Conclusiones sobre la tasa de ATEF en CyL
- Otras reflexiones en torno al ATEF.

7.3.3.- Fases de la investigación.

El esquema de las fases de investigación es el siguiente:

1. Análisis de la situación del abandono temprano de la educación y formación en Castilla y León.
1. Análisis del contexto socio-económico de la Comunidad y su relación con el abandono escolar.
2. Análisis del contexto educativo para entender la tasa de ATEF. Datos de fracaso, repetición, medidas educativas.
3. Presentación y análisis de la trayectoria de la Comunidad en el ATEF: medidas previstas por la Administración educativa.
4. Evaluación y valoración sobre las medidas previstas: ejecutadas y no ejecutadas.
5. Análisis y discusión de los cuestionarios cumplimentados por los equipos directivos de centros de CyL sobre el ATEF
6. Análisis y discusión sobre la entrevista con el consejero de educación.
7. Análisis y discusión sobre conclusiones alcanzadas en el Grupo de discusión relativo al ATEF.
8. Triangulación de fuentes e informantes claves del estudio.

En primer lugar situamos la Comunidad en un contexto de tres ámbitos, un marco específico de referencia, comenzando por el **contexto socioeconómico**, para lo que se han tenido en cuenta los factores que influyen en la tasa de ATEF, unos factores que se han analizado en distintos artículos, informes y libros³³⁷ en la segunda parte de este trabajo y que de manera global se presentan en un capítulo específico, el 4.

³³⁶ Se debe tener en cuenta que las informaciones sobre medidas educativas y previsiones o planes educativos se comunican a los centros educativos de dos formas fundamentales: correo electrónico o correo ordinario a los responsables de llevar a cabo las medidas, o mediante reuniones informativas para colectivos implicados (directores de centros por niveles, orientadores, etc.)

³³⁷ Algunos de los estudios que se han realizado al respecto en España en estos últimos años han venido de la mano de Aunión, Vélaz de Medrano Ureta, de Paz Higuera, Roca, Alegre Canosa, Benito Pérez, Bernardi, Requena, Mena Martínez, Poy Castro, Mora Corral, Casquero Tomás, Calero, Espínola Hoffmann, Claro Stuardo, Fernández Macías, Serra Salamé, Fernández Enguita, Faci Lucía, Escudero,

Asimismo, y en segundo lugar hemos realizado también un análisis cualitativo de las **características y trayectoria educativa** que se dan en Castilla y León así como un **análisis comparativo** con el resto de las comunidades autónomas.

En tercer lugar, se presentan **medidas** que CyL ha proyectado a lo largo de los últimos 5 años para prevenir y combatir el problema del ATEF en la CCAA y que afectan a centros educativos, tanto IES, como centros específicos de FP o de adultos y a diversas administraciones e instituciones.

Teniendo en cuenta este marco introductorio de la situación de CyL hemos analizado posteriormente la visión que del problema se tiene en esta CCAA desde distintos ángulos, con el objetivo de contrastarlos y proporcionar una visión objetiva sobre el alcance de las medidas relativas al ATEF.

Todo este proceso se ha basado en una investigación contrastada de material en este marco referencial, procediendo a realizar un análisis comparativo de datos de la situación de Castilla y León y España en dos vertientes, la primera sobre los aspectos socioeconómicos que influyen en el ATEF y en segundo lugar estableciendo el contexto educativo de CyL contrastado con datos españoles. Ambos escenarios son necesarios para avanzar en la investigación y establecer el marco de referencia de Castilla y León como espacio donde se implementan medidas concretas de prevención y lucha contra el ATEF.

De este modo y para obtener una visión más completa sobre el marco del problema en Castilla y León, se requiere acceder a información concreta de los tiempos en que se comenzó a trabajar en el abandono escolar en Castilla y León y las estrategias de implantación y diseño de líneas de actuación llevados a cabo en esta autonomía, para lo que se han utilizado distintas técnicas.

Por un lado se ha realizado una investigación cualitativa basada en varios instrumentos. En primer lugar, recopilamos pruebas de experiencias acometidas en Castilla y León para combatir el ATEF (se accedió a las experiencias acometidas en la Comunidad relativas al problema, como pueden ser planes de mejora, la formación del profesorado llevada a cabo, etc.).

Asimismo, se accedió a los proyectos recogidos en Convenios con el MEC entre los años 2007-2011 para combatir el ATEF en Castilla y León, fuente básica que marca una “teórica”³³⁸ hoja de ruta para combatir el ATEF en Castilla y León. Es importante constatar y verificar el alcance de las medidas que realmente se han llevado a cabo en esta Autonomía según las previsiones plasmadas en estos proyectos de colaboración. Para ello, **hemos evaluado por** cuatro grupos distintos de profesionales si las medidas se han llevado a cabo en la CCAA y se presentan agrupadas por bloques. Esta evaluación se basó en el conocimiento profesional de los consultados y mediante un cuestionario SI/NO que incluía las medidas previstas por la administración.

Marina Padrós, De la Cruz Hernández o Recio Muñoz, cuyas referencias a publicaciones se encuentran en la bibliografía general.

³³⁸ El término teórico es resaltado en el sentido de que no hay constatación de ejecución de los proyectos diseñados. No se ha producido una evaluación sobre los proyectos.

Otra técnica utilizada en esta investigación ha sido la técnica del **cuestionario**, para descubrir si las medidas anunciadas en los convenios han tenido una aplicación real en los centros educativos y de qué manera éstas son percibidas. El cuestionario se remitió a cada centro que imparte ESO para ser cumplimentada por un miembro del equipo directivo, y obtener la visión de la comunidad educativa relativa al ATEF.

Igualmente, realizamos una entrevista al máximo responsable educativo de la Comunidad de Castilla y León, quien ofreció un punto de vista institucional y político de la cuestión. Entendemos la entrevista como una técnica complementaria no exclusiva para ayudar a definir y a entender mejor los criterios que se han seguido en la definición de la política de lucha contra el ATEF. Partimos de la base que los proyectos de CyL muestran medidas enumeradas, pero no interpretadas. Téngase en cuenta que esta investigación apuesta por describir pero también por analizar la situación objeto de estudio. Es por ello que esta visión, junto con los proyectos de los convenios y las pruebas de experiencia acometidas han sido contrastadas mediante técnicas cualitativas.

Finalmente, profundizamos en el problema del ATEF en CyL en un grupo de discusión, a través del análisis de algunas de las medidas planteadas en los convenios con el MEC, de resultados de los cuestionarios y de los datos extraídos en la investigación, a través de la colaboración con miembros expertos de la Comunidad educativa en determinados bloques: FP, educación de adultos, dirección de centros e inspección.

7.3.4.- Cronograma de actuaciones.

1. Análisis marco referencial de Castilla y León: Contexto socio-económico:
 - a. Recopilación de datos y fuentes.
 - b. Método: Análisis cualitativo interpretativo
 - c. Temporalización: Diciembre-enero 2011-2012
 2. Análisis marco referencial educativo de Castilla y León. Presentación de la situación.
 - a. Recopilación de datos y fuentes.
 - b. Método: Análisis cualitativo interpretativo
 - c. Temporalización: Febrero-marzo 2012
 - 3.- Presentación y análisis de la trayectoria de la Comunidad en el ATEF: medidas previstas por la Administración educativa recogidas en convenios con el MEC.
 - a. Recopilación de pruebas de experiencias acometidas en Castilla y León para combatir el ATEF.
 - b. Método: Análisis interpretativo contrastado.
 - c. Temporalización: Marzo, abril, mayo 2012
 - 4.- Investigación:
 - a. Entrevista a consejero de educación sobre ATEF. Análisis interpretativo contrastado.
- Temporalización: Enero 2012

- b. Elaboración Cuestionario a centros educativos que imparten ESO. Visión de directivos sobre el ATEF.
Temporalización: Febrero 2012
- c. Envío de cuestionario- plazo para recepción.
Temporalización: Marzo-mayo 2012
- d. Evaluación por grupo de expertos sobre ejecución de medidas previstas en Convenios Consejería de Educación-MEC.
Temporalización: Mayo 2012.
- e. Vaciado de datos manual de cuestionarios y traspaso a tablas. Análisis interpretativo contrastado de sus resultados.
Temporalización: Mayo- junio 2012
- f. Grupo de discusión- Conclusiones cuestionario, datos de fuentes, medidas para prevención y lucha contra ATEF.
Temporalización: 2ª quincena de Junio 2012
- g. Validación. Triangulación de datos obtenidos de todas las fuentes.
Temporalización: Julio 2012
- h. Elaboración de Conclusiones.
Temporalización: Agosto 2012

CAPÍTULO 8. EL CONTEXTO DEL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN

8.1 El contexto del fracaso, de la repetición y de los titulados superiores.

8.2 Contexto socio-económico de la Comunidad.

8.2.1.- Población.

8.2.2.- Nivel formativo.

8.2.3.- Actividad económica y laboral.

8.2.4.- Índice de renta, gasto y hábitos en la sociedad de CyL.

8.2.5.- Población Inmigrante.

8.2.6.- Protección social y equidad.

8.3.- Contexto educativo: Consideración, equidad, inversión, convivencia y medidas educativas.

8.4.- Contexto de la Comunidad en el ATEF: medidas y plazos adoptados. Convenios con el MEC.

8.5.- Conclusión del capítulo.

8. EL CONTEXTO DEL ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN.

La elección de Castilla y León como Comunidad Autónoma para realizar un estudio pormenorizado de su contexto educativo-social del abandono escolar temprano no es casual. A lo largo de este estudio hemos podido ver en varias ocasiones referencias a la Comunidad de Castilla y León que se ha encontrado en una posición buena con respecto a la tasa de ATEF a nivel nacional, encontrándose por debajo siempre de la media hasta el año 2011, pero lejos aún del objetivo europeo.

Castilla y León es una Comunidad con ciertas características sociales y educativas que deben ser contextualizadas con respecto al ATEF. En primer lugar, es destacable, según se desprende del análisis de la tabla 1, que en estos últimos doce años Castilla y León ha tenido una evolución negativa, puesto que sufrió un incremento de hasta 4 puntos en los primeros 10 años para ir reduciéndose a lo largo de los años de duración de la crisis económica, despuntando nuevamente en el año 2011 en que supera por primera vez la media nacional. Este hecho es significativo porque si lo contrastamos con la media nacional, podemos observar que la tendencia de crecimiento a nivel nacional ha sido menor, para acabar siendo inferior a la tasa con la que se comenzó en el año 1998, al revés que en CyL.

Tabla 1 Abandono educativo temprano (1): Población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de E. Secundaria 2.ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación en CyL y promedio en España.

	1998	2003	2008	2009	2010	2011
Castilla y León	23,4	24,4	26	27	23,3	27,3
TOTAL	30,8	31,6	31,9	31,2	28,4	26,5

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE. Elaborado con metodología Eurostat e informes del MEC Datos y Cifras de últimos cursos. Elaboración propia

Estos datos son analizados por De la Cruz y Recio (2011) y son parcialmente atribuidos a la población extranjera y al mayor o menor esfuerzo realizado en gasto del PIB en educación y en educación pública, o a la poca oferta de ciclos de grado medio en Institutos, datos que iremos analizando a lo largo de este capítulo.

Además, si contrastamos la evolución de la tasa de ATEF en los últimos años, podemos asegurar que son la mayoría de las CCAA las que han conseguido reducirla en este período, siendo las menos las que lo han incrementado o mantenido en el mismo nivel³³⁹, Aragón de 22,8 a 22,7% y Ceuta y Melilla, y sólo es Castilla y León la CCAA que lo incrementa significativamente, llegando a haber estado cuatro puntos por encima de su referencia inicial (años 2009 y 2011).

Por el contrario las CCAA que consiguen reducir este porcentaje, incluso de una manera significativa, en estos últimos doce años, son Extremadura con una reducción de

³³⁹ Ver tabla 11, del capítulo 5: Estudio de la influencia de los factores socio económicos y culturales de las CCAA en el abandono temprano de la educación y formación.

11 puntos, Galicia de 10, Comunidad Valenciana y Murcia reducen en 9 puntos, Castilla la Mancha y Baleares 8 puntos, Andalucía y Navarra con una reducción de 6 puntos o Cantabria y Cataluña de 4 puntos.

Está claro, que Castilla y León presenta un **contraste** con otras CCAA que tienen una evidente tendencia a la reducción de la tasa de abandono tomando como referencia el período entre los años 1998 y 2011.

8.1 El contexto del fracaso, de la repetición y de los titulados superiores.

El caso de Castilla y León con respecto a la tasa de abandono hasta el año 2011 contrasta con otros indicadores positivos de su sistema educativo, como puede ser el dato del porcentaje de alumnos que finalizan sus estudios en bachillerato y FP (véase tabla 2) siendo su tasa 11 puntos superior a la media española, o el hecho también positivo con respecto al porcentaje de incremento de las personas que tienen estudios superiores (tabla 3), siendo la media nacional de incremento³⁴⁰ entre los años 1991 y 2009 de 21,76 puntos y en Castilla y León de 24,77.

Tabla 2: Tasa bruta de población que finaliza bachillerato y CFGM, en CyL y promedio en España.

	Bachillerato	GM	Total	Bachillerato	GM	Total
	1990/91	1990/91		2005/06	2005/06	
Castilla y León	38,00	17,70	55,70	53,50	19,50	73,00
TOTAL	31,82	17,34	48,65	45,90	16,53	62,43

Fuente: Fuente: (Fernández Enguita, Mena y Riviére, 2010a: 66) a través de Estadística de las enseñanzas no universitarias 2009. Elaboración propia.

Tabla 3. Evolución de analfabetismo en CyL y promedio en España y proporción de población con estudios superiores.

	Evolución de analfabetismo			Proporción de población de 25 a 34 años con estudios superiores		
	1991	2009	Diferencia	1991	2009	Diferencia
CyL	9,58	9,52	0,06	23,84	48,61	24,77
TOTAL	20,30	13,20	7,10	21,68	43,44	21,76

Fuente: INE, Indicadores Sociales 2010. Elaboración propia.

Otros indicativos positivos de su sistema educativo pueden ser los resultados obtenidos en el informe PISA 2009 que sitúa a Castilla y León en la tercera posición de las Comunidades Autónomas con mejores resultados en competencias en comunicación lingüística, matemáticas, conocimiento e interacción con el mundo físico y competencia social y ciudadana.

³⁴⁰ Ver tabla 1, capítulo 5: Estudio de la influencia de los factores socio económicos y culturales de las CCAA en el abandono temprano de la educación y formación.

Finalmente, incidir en que los resultados académicos (tabla 4) de Castilla y León también son un indicativo de su propio sistema, y en este caso se deben tener en cuenta los promedios de promoción en una comparativa a nivel nacional, en la que podemos comprobar una mínima diferencia, de -0,2 décimas en el promedio de los cuatro cursos de Educación Secundaria.

Tabla 4 Distribución porcentual del alumnado que sale de la ESO según el resultado obtenido. Curso 2009-10. En CyL y promedio en España

	1º ESO	2º ESO	3ºESO	4ºESO	PROMEDIO
Castilla y León	83,6	83,1	81,8	83,8	83,0
TOTAL	84,7	82,8	83,0	82,4	83,2

Fuente: *Estadística de la Enseñanza en España niveles no universitarios*. Curso 2009-10. Oficina de Estadística del Ministerio de Educación. Elaboración propia

Llaman la atención varias cuestiones; la primera es que sorprende encontrar estos contrastes en una misma Comunidad, que por un lado tiene un reconocimiento internacional, como se desprende del Informe PISA y además sobresale claramente en número de titulados superiores y número de alumnos que finalizan Bachillerato y FP de grado medio (mayor porcentaje en Bachillerato que en FP), mientras que apenas se visualiza mejoría en la reducción de la tasa de ATEF al contrario que la gran mayoría de las CCAA que han mejorado la tasa de una manera importante en los últimos cursos.

También contrastan los **buenos resultados en PISA** que evalúa a alumnos de la ESO, y el hecho de que Castilla y León se encuentre en la media nacional con respecto a la tasa de promoción, estos dos indicadores desconciertan porque se debería esperar un mejor dato en la tasa de promoción de esta comunidad, teniendo en cuenta los resultados del informe PISA. Sin embargo, estas cifras cobran sentido, cuando se relacionan fracaso escolar y ATEF, si es alta la tasa de fracaso se espera que también lo sea la de ATEF

Tampoco es un dato positivo la **tasa de idoneidad** (véase tabla 5) para Castilla y León, que sitúa tanto en educación primaria como secundaria un mayor porcentaje de alumnos que acumulan retrasos que en la media nacional, y la tasa de repetición es considerada como uno de los indicadores de las causas de abandono temprano como hemos podido ver en el capítulo 6.

Con todos estos datos introducidos hay razones suficientes para analizar concretamente el por qué esta Comunidad autónoma se diferencia del resto de autonomías en la no reducción de la tasa de ATEF en estos últimos años, pese a que despunta en otras cuestiones como es la tasa de titulados superiores que ha aumentado por encima de la media nacional, por lo que debería producirse una reducción de la tasa de ATEF, ya que hay más jóvenes que siguen estudiando. También debería influir en tener una menor tasa de ATEF la evolución positiva entre adultos mayores de 25 años que obtienen Educación Superior, siendo la tasa de un 48,61%, 5 puntos más alta que en el resto del país.

Tabla 5. Situación del alumnado de 15 años en el sistema educativo curso 2007/08. En CyL y promedio en España

	% ACUMULA RETRASOS ANTES DE 4.º E.S.O.		
	Total	% retrasos en Primaria	% retrasos en Secundaria
Castilla y León	43,2	16,3	26,9
Total	42,3	15,7	26,6

Fuente: *Estadística de la Enseñanza en España niveles no universitarios*. Curso 2007-08. Oficina de Estadística del Ministerio de Educación. Elaboración propia

Es decir estos dos últimos datos deberían asociarse a la reducción de la tasa de ATEF en Castilla y León, sin embargo no es así. Es por esto que a lo largo de este capítulo y el siguiente analizaremos más concretamente la situación de esta Comunidad para llegar a conclusiones del por qué despunta en resultados como el informe PISA y se estanca en cuestiones como la tasa de ATEF. Entendemos que al respecto deberán influir cuestiones sociales, económicas y culturales, además de las políticas y lógicamente educativas, que son las que vamos a analizar con mayor profundidad.

8.2 Contexto socio-económico de la Comunidad.

Castilla y León es una Comunidad Autónoma de 2.559.515 (INE:2010) habitantes caracterizada por su extensión territorial, el envejecimiento de su población (especialmente en los pequeños municipios), con una alta esperanza de vida, con despoblación en la mayor parte del territorio y la concentración de población en otras, y con desequilibrios poblacionales entre los distintos territorios, así como entre los espacios rural y urbano, estas son algunas de las conclusiones que se encuentran en el informe del CES³⁴¹ (2011) de Castilla y León.

8.2.1.- Población

La comunidad autónoma tiene una **densidad demográfica** muy baja, en torno a los 26,57 hab/km², registro que es más de tres veces inferior a la media nacional, lo cual indica que se trata de una región escasamente poblada y demográficamente en declive, sobre todo en las áreas rurales e incluso en las pequeñas ciudades tradicionales. De hecho, como ejemplo, en 2010 la mitad de los habitantes de Castilla y León se concentraban en los quince mayores municipios, frente al 50% en los de menor tamaño que agrupaban solamente un 4,6% de los residentes, la tabla 6 muestra la situación de la densidad de población en los distintos tipos de municipios (CES, 2001)

³⁴¹ CES: Consejo Económico y Social. El CES es un órgano colegiado de carácter consultivo, con funciones de asesoramiento y colaboración en materia socioeconómica en la Comunidad Autónoma. Se trata de un foro permanente y estable de participación y diálogo de los agentes económicos y sociales en la toma de decisiones de la política económica y socio laboral. Publica anualmente un informe amplio y extenso sobre la situación socio-económica de Castilla y León. Este informe es por tanto una objetiva y actualizada referencia sobre la Comunidad de Castilla y León.

Tabla 6: Densidad por tipo de municipio, 2009-2010 (hab/km2)

Ámbito territorial	2010
Capitales de provincia	838,67
Otras ciudades	187,56
Áreas periurbanas	196,73
Áreas de influencia urbana	33,86
Municipios de 5.000 a 9.999 habitantes	50,78
Municipios de 2.000 a 4.999 habitantes	27,92
Municipios menores de 2.000 habitantes	7,60
Total	27,29

Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes* (INE). (CES, 2011:638)

La baja densidad y sus problemas añadidos no son una característica única de Castilla y León, coincidiendo, en este sentido, con Aragón (28 hab/km2), Castilla-La Mancha (26 hab/km2) y Extremadura (27 hab/km2), sin embargo y a pesar de coincidir Castilla y León en estas características demográficas y de organización territorial, no lo hace en cuanto al balance de su sistema educativo, ya que hay grandes diferencias con estas CCAA, como se ha visto en tablas³⁴² de capítulos anteriores.

Como decíamos antes, las características demográficas del territorio muestran una población envejecida, con una baja natalidad y una mortalidad que se aproxima a la media estatal, sin embargo, hay escasez de efectivos jóvenes, y cada vez más mayores (70 y 80 años, el 22,6% de la población castellana y leonesa tiene más de 65 años). Por otro lado, la edad media de castellanos y leoneses se sitúa en 45 años, cuatro más que la española, y la tendencia futura apunta hacia un incremento de las generaciones más mayores frente a una cierta estabilidad de los grupos de edad más jóvenes, únicamente el 12,7% tiene menos de 16 años. Como dato, se puede decir que en Castilla y León, hay 1,8 personas mayores por cada joven castellano y leonés, mientras que en España este índice se sitúa en el 1,1 (CES, 2011:233-234)

Sin embargo, pueden ser puestos de manifiesto los contrastes entre Valladolid, la provincia más joven, seguida a distancia por Segovia, Burgos, Soria, Ávila, León y Zamora, las de mayor envejecimiento. En las dos restantes, Salamanca y Palencia, los valores e índices se encuentran más próximos a los medios de la Comunidad.

Otra característica importante dentro de la estructura demográfica y social de Castilla y León, es la **salida de adultos-jóvenes** hacia otras Comunidades Autónomas, en busca de un empleo acorde a su **formación**, una salida que no es compensada en la misma medida por jóvenes procedentes de otras CCAA, por lo que se merma el efecto positivo motivado por la llegada del grueso de los inmigrantes extranjeros de los últimos años, cuya edad media se sitúa en torno a la treintena. Este dato puede ayudar a entender por qué ha aumentado la tasa en CyL y no en otras CCAA.

Podemos pensar que mientras la tendencia en CyL ha sido la búsqueda de empleo fuera de la CCAA tanto de población cualificada (mayor número) como no cualificada, los momentos de crisis y de tasas elevadas de desempleo juvenil en toda España están

³⁴² Nos referimos a las tablas que muestran el contexto socio-económico del capítulo 5, así como otros datos educativos que se han ido mostrando en otros capítulos como el 4.

reduciendo las posibilidades de los jóvenes de CyL de emigrar a otras CCAA, razón por la cual puede haber más jóvenes en CyL y más tasa de ATEF, de jóvenes que ante la perspectiva de no encontrar trabajo ni siquiera con cualificaciones, ni estudian, ni trabajan.

Estas características previas, sin duda, afectan de una manera clara el devenir y la estructura del sistema educativo de la Comunidad autónoma, el hecho de que haya dispersión geográfica exige que se considere un modelo educativo específico, el de la escuela rural, asociado a pequeños municipios, 2248 concretamente y 6168 pueblos, municipios con pocos niños, y este hecho, va a influir en la **proliferación de centros con una baja ratio** en los pueblos y una ratio más alta en los núcleos urbanos, pero también va a definir la diferencia de oportunidades entre ambas realidades. Por otro lado, el indicativo de que haya un porcentaje importante de jóvenes que salen de Castilla y León porque tienen una formación superior a las necesidades del mercado hace suponer que entre la juventud, el grupo juvenil mayor que permanece en Castilla León es el de menor formación, factor que podría explicar la alta tasa de desempleo juvenil existente en la región, asociada a la falta de cualificaciones por un lado y de oportunidades para jóvenes formados por otra.

Además, se puede también deducir que esa tasa de desempleo juvenil sería aún mayor si la población con gran nivel de formación no abandonase la Comunidad Autónoma. Por lo que una de las primeras conclusiones que planteamos es que Castilla y León “exporta” jóvenes cualificados, quienes de permanecer en la Comunidad posiblemente reducirían la tasa de ATEF, pero ampliarían más aún la tasa de desempleo juvenil.

8.2.2.- Nivel formativo.

Un dato importante que marca el nivel cultural de una Comunidad y que ha sido señalado como influyente en el ATEF es el relacionado con el **nivel de formación** de la población adulta. Podemos comprobar que Castilla y León tiene una gran tradición formativa si tomamos como referencia la evolución de la tasa de analfabetismo. De hecho, en el año 1991 la media española duplicaba la tasa de Castilla y León, por lo que se espera que la diferencia entre ambas con los esfuerzos educativos realizados en España se haya reducido sustancialmente, y así es el caso, porque en el año 2009, la media española mejoró en 7 puntos mientras que la castellano y leonesa se estanca (véase tabla 3), lo cual es un indicativo de los avances educativos de España en los últimos 20 años.

Por otro lado, también es significativa esa tradición formativa existente en Castilla y León que hace, que esta Comunidad parta con una diferencia de titulados superiores de 2 puntos con respecto a la media nacional y ésta se incrementa hasta 5 en el año 2009, situándose en el 48,61%. Este dato tiene su importancia puesto que como ya hemos indicado anteriormente cuanto más alto es el nivel formativo de una sociedad, menos riesgo de fracaso escolar suele existir, y por tanto menos abandono escolar debería producirse.

8.2.3.- Actividad económica y laboral.

Otro de los ámbitos que vamos a analizar en este apartado es el de la **ocupación laboral**. Según los últimos datos disponibles, el número de personas ocupadas en Castilla y León fue en el año 2010 de 998.000. Durante el año 2010 la población en edad de trabajar (más de 16 años) se cifró en 2.149.000 personas y la tasa de empleo de la población de más de 16 años en la Comunidad fue del 46,4%, mientras que en España la tasa de empleo se sitúa en el 48% según el CES (2011:120). Estos datos suponen que Castilla y León, con una tasa de empleo del 46,4% (la misma que la Comunidad Valenciana) es la décima Comunidad Autónoma en tasa de empleo.

Con respecto a la tasa de empleo masculina, ésta es superior a la femenina, situándose la primera en 54,5% y la segunda en 38,6%, frente a la tasa nacional masculina de 54,6%, y la femenina de 41,6%. Relacionando estos datos con algunas de las cuestiones planteadas como causas para el abandono escolar que introducimos en el capítulo 4, cabe recordar la relación establecida por Mora Corral (2010) en el sentido de que las **madres más jóvenes están más ocupadas**, trabajan y prestan menos atención al estudio de sus hijos. Pero además el factor de la madre parece ser determinante también según la formación y su nivel educativo, que es más influyente en las hijas, reduciendo el porcentaje de abandono entre ellas cuanto mayor formación tienen las madres, según argumentan Casquero y Navarro (2010). La explicación podría atribuirse al hecho de que existe un modelo influyente, el de las madres formadas y educadas en sus hijas. Estas dos cuestiones relacionadas con las mujeres se podrían aplicar a Castilla y León en el sentido de la relación entre la desocupación femenina asociada a pasar más tiempo en casa y la consecuente tasa inferior de ATEF, pero también por el alto porcentaje de titulados en Educación Superior que se aplica, como es lógico, también al sexo femenino.

De igual modo debemos recordar que el nivel de formación también está asociado a mayores oportunidades laborales como señalan Fernández Macías et als. (2009:79): *“Los jóvenes con menores niveles educativos (CINE 1 y 2) presentan en España menores niveles de actividad y mayores niveles de desempleo que los que tienen mayores niveles, aunque con el paso del tiempo la tasa de actividad del grupo con menor nivel educativo se aproxima mucho a la del grupo con secundaria superior (CINE 3 y 4), siendo mayores las diferencias entre estos dos niveles en los demás países.”* Es decir que en aquellas CCAA donde mejor nivel formativo existe, menos desempleo debería haber, un dato contradictorio en CyL, puesto que el nivel de estudios superiores es alto pero también la tasa de deserción hacia otras CCAA, lo que indica la necesidad de un **cambio de modelo productivo orientado a otros sectores que requieran más cualificaciones**.

En lo que se refiere a **grupos de edad**, en Castilla y León, los menores de 24 años fueron los más afectados por la destrucción de empleo en el año 2010, (sufrida a nivel general en España en estos últimos años) seguidos del grupo de 35 a 54 años. En el caso de España sólo se destruyó empleo en los menores de 24 años, ya que en los grupos de edad de 35 a 54 años y de 55 y más años, aunque en tasas reducidas, se generó empleo neto (CES, 2011, tomo II:121). En cualquier caso, en Castilla y León la tasa de

paro en el 2010 se situó en el 15,8%, dos puntos porcentuales más que la tasa de 2009, mientras que en España la tasa de paro fue del 20,1%, con un incremento igual.

Esto quiere decir que la tasa de desempleo juvenil, considerada por debajo de los 24 años debe afectar también en el ATEF, ya que se supone que si el desempleo crece en esta franja de edad, es previsible que los jóvenes dediquen sus esfuerzos y tiempo en formarse, una cuestión que refleja el decremento de la tasa de ATEF en el año 2010 al 23,3% estando situada en el 27% en el 2009, sin embargo, esta tasa vuelve a incrementarse, posiblemente también por la duración de la crisis y la falta de perspectivas laborales.

Por otro lado, y en relación con la productividad de esta Comunidad, la mayor parte corresponde al sector Agrario, seguido de la Industria como se puede observar en la tabla 7. Ambas ramas superan la media regional. Por debajo se encuentran los Servicios y, especialmente la Construcción (CES, 2011:31).

Tabla 7. Participaciones al crecimiento regional y comparación con las aportaciones en el conjunto de España, 2010

	Castilla y León	España
	% participaciones en 2010*	% participaciones en 2010
Agricultura	8,8	3,5
S. no agrarios	91,2	96,5
Industria	17,9	16,4
Construcción	9,0	8,4
Servicios	64,3	71,8
Total	100	100

Fuente: *Contabilidad Nacional Trimestral* y grupo HISPALINK-Castilla y León, a través de (CES, 2011:37).

* Porcentaje que supone sobre el conjunto de la economía regional o nacional

Esta situación se sigue correspondiendo con la tradición económica de esta Comunidad predominantemente agrícola y que responde a la situación territorial, de pequeños pueblos y gran dispersión geográfica que caracteriza esta Comunidad autónoma y que afecta lógicamente al modelo de escuela predominante en Castilla y León. Significativamente, **el factor de la agricultura en esta Comunidad debería afectar de una manera seria en la tasa de ATEF** si nos basamos en las afirmaciones de Fernández Macías, et als. (2009: 153) con respecto a la relación de ATEF y sector agrario: *“El riesgo de abandono temprano para hijos de agricultores es más del doble que para los demás... En el caso de padres agricultores, el efecto parece darse tanto en hijos como en hijas”*³⁴³.

³⁴³ Es una conclusión extraída del estudio exploratorio de la EPA.

8.2.4.- Índice de renta, gasto y hábitos en la sociedad de CyL.

Un indicador que se analizó en el capítulo 5 es la importancia económica, la **renta de las familias** y su reflejo en el ATEF. Como dato referencial, el PIBpb por habitante en CyL se situó en el año 2010 en 22.300 euros, un 1,1% por debajo de la media nacional, y en novena posición dentro del conjunto de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Este dato es equilibrado para la Comunidad en términos de ATEF, puesto que con una renta per cápita más baja que el resto del país en el año 2010, se sitúa un punto por detrás de la mayoría de las CCAA en la tasa de ATEF, sin embargo como podemos ver en el resto de los años cotejados en la tabla 8, la renta ha sido superior siempre a la media de España con una clara tendencia a ser equiparada, y siendo las diferencias cada vez más reducidas como también ha sido menor la tasa de ATEF que en el resto de España. La conclusión que se puede dar al respecto es que con relación a la renta vemos una relación clara entre PIB y tasa de ATEF, menos recursos económicos, más ATEF.

Tabla 8: Euros por habitante, años en CyL y promedio en España.

	2005	2006	2007	2008	2009
Castilla y León	19.808,72	21.231,20	22.720,54	23.191,40	22.459,94
TOTAL	20.940,78	22.335,45	23.477,90	23.865,83	22.946,35

Fuente: INE, Fuente: INE, Estimaciones de la Población actual de España, Elaboración propia, <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=01&type=db&divi=EPOB&idtab=2>.

Esta última afirmación está reforzada por los datos extraídos del gasto medio por hogar y persona tanto en CyL como en la media española. De hecho se puede observar que de manera generalizada hay una diferencia de un 11,43% en gasto a favor de la media española según se observa en la tabla 9, y sin embargo, en términos de grupo de gasto, concretamente en ocio, espectáculos y cultura es superior en Castilla y León, aunque tan sólo por medio punto (tabla 10).

Tabla 9. Gasto medio por hogar y por persona en CyL y promedio en España, 2009

	Gasto medio por hogar	Gasto medio por persona
Castilla y León	26.936,14	10.690,50
Total España	30.410,74	11.365,19

Fuente: Encuesta de Presupuesto Familiares del INE. Elaboración propia

Tabla 10. Estructura del gasto total de los hogares, por grupo de gasto, en Castilla y León y en España, 2009

	Castilla y León	Total España
Ocio, espectáculos y cultura	7,18	6,79
Enseñanza	0,82	0,93

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares del INE. Elaboración propia

Es decir que mientras que en España el gasto por hogar es superior en más de 11 puntos, el destinado al mundo cultural es superior en Castilla y León, donde se realiza un esfuerzo en este tipo de gasto asociado al nivel cultural comparándolo con otros grupos y

comunidades autónomas, aspecto que da fuerza al argumento barajado en PISA y en investigaciones previamente mencionadas respecto a que el **ámbito sociocultural influye favorablemente en el estudio**, siendo más reducida la tasa de fracaso y abandono donde más alto es el nivel socio-cultural.

Una variable también introducida en el capítulo 5 fue la del **número de funcionarios** por CCAA. El ratio de empleados públicos respecto a la población es en CyL de 6,72 trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas por cada 100 habitantes, mientras que la media nacional es de 5,7 empleados públicos por cada 100 habitantes. Desde otro punto de vista, hay un empleado público por cada 14,8 habitantes, mientras que en el conjunto nacional solo uno de cada 17,5 habitantes es empleado público (CES, 2011:237). Esta diferencia de ratios puede obedecer a la gran extensión territorial de la Comunidad, la dispersión geográfica de la población, y el elevado número de Corporaciones Locales respecto al resto de las Comunidades Autónomas, lo que hace preciso un mayor número de efectivos. Además el referente del número de funcionarios en Castilla y León, entre el que se encuentra el **colectivo de docentes**, es positivo puesto que aporta un referente de personal que atiende a la sociedad, dato que se interpreta como una mejor atención al ciudadano.

Un nuevo referente que puede aportar conclusiones de interés sobre el contexto social de esta comunidad es el **acceso y uso de Internet** entre la sociedad de Castilla y León y la comparativa con el resto de España. Es indudable que hoy en día una sociedad preparada debe estarlo también en el uso de las nuevas tecnologías, y para ello son fundamentales las infraestructuras disponibles y las posibilidades que hay al respecto en los distintos territorios españoles. En apartados anteriores, hemos podido comprobar como una de las cuestiones que se plantean entre los objetivos europeos es la competencia digital, como una herramienta más de comunicación, acceso a la información y a nuevas oportunidades.

Analicemos pues, la situación en la que se encuentra Castilla y León al respecto y en contraste con la media española.

Tabla 11. Tipo de acceso utilizado por los internautas que disponen de conexión en el año 2010. En CyL y promedio en España

	CyL	España
% de viviendas que disponen de acceso a Internet	50,3	59,1
Conexión de Banda Ancha (ADSL, Red de cable)	93,5	97,1
Línea ADSL	72,8	75,9
Red de cable	17,3	17,4
Telefonía móvil de banda ancha UMTS, 3G, 3,5G	6,6	11,7
Otras conexiones de banda ancha (satélite, etc.)	2,1	1,8

Fuente: *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los hogares* 2009 y 2010. INE a través de (CES, 2011:115)

En la tabla 11, se puede observar el porcentaje de las viviendas que disponen de acceso a Internet y el tipo de conexión con que acceden. Según se desprende de los datos que la tabla muestra, CyL se encuentra casi 9 puntos por debajo de la media nacional en el número de hogares con acceso a internet, lo que supone casi un 10% menos, aunque el resto de los valores que se contemplan son bastante similares a la media nacional. Una de las explicaciones que se pueden dar para esta diferencia es una vez más la población rural, que tiene mayores dificultades para tener acceso y por otro lado, existe una tipología de población envejecida en esta Comunidad, no muy tendente a adentrarse en el uso de las TIC³⁴⁴.

Sin embargo no debemos deducir que el hecho de que el porcentaje de hogares con acceso a internet sea menor que en el resto del país suponga una merma en el nivel socio-económico y cultural, sino más bien que las propias características geográficas de la Comunidad, zonas periféricas montañosas y despobladas “dificultan” la instalación de infraestructuras adecuadas y dan lugar a distintas modalidades de acceso e incluso de tarifas.

Es destacable el hecho de que los datos y porcentajes en grandes poblaciones en CyL de número de viviendas con ordenador, acceso a internet, o disponibilidad de teléfonos, tanto fijos como móviles sean bastante coincidentes con los de la media española, sin embargo la diferencia empieza a ser muy importante en las **ciudades de tamaño medio y pequeñas poblaciones** donde hay grandes contrastes, tal y como se puede observar en la tabla 12.

Significativamente, se observan las mayores diferencias en las poblaciones entre 50 y 100.000 habitantes y en el número de viviendas con ordenador, con una diferencia positiva para la media española de 13,5 puntos, de 25,3 puntos en el acceso a internet y de 23,4 en viviendas con conexión a banda ancha. La otra gran diferencia se da en la franja de poblaciones de menos de 10.000 habitantes, concretamente en el acceso a internet y mayor aun en las viviendas con conexión a banda ancha, hay 12 puntos de diferencia a favor de la media nacional. Ambas situaciones se pueden entender por la tasa de población envejecida que reside en Castilla y León, porque en ciudades de tamaño medio es frecuente encontrar un porcentaje importante de personas mayores que tienen vivienda en ámbito rural y urbano, pero que residen una buena parte de su vida en las ciudades donde encuentran mayor dotación de servicios, sobre todo sanitarios, pero sin embargo no tienden a utilizar las TIC.

La relación de la extensión de las TIC en CyL y el problema del ATEF viene dada por el mayor o menor grado de oportunidades de acceder a información y formación. Sin embargo, interpretamos que éste no es un indicador definitivo porque las diferencias entre la media nacional y la de CyL difieren mucho según el tamaño del municipio, y como hemos explicado, la tasa menor estaría asociada a un tipo de municipios donde hay mayor población envejecida, un grupo de edad que evidentemente no está afectado por el ATEF.

³⁴⁴ TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación.

Tabla 12. Equipamiento de ordenadores, acceso a Internet y teléfono en viviendas, por tamaño de municipio, 2010. En CyL y promedio en España

	Viviendas con algún tipo de ordenador	Viviendas con acceso a internet	Viviendas con conexión de banda ancha	Viviendas con teléfono fijo	Viviendas con teléfono móvil
Castilla y León					
Más de 100.000 hab.y capitales de provincia	72,5	61,2	60,1	87,2	95,7
De 50.000 a 100.000 hab	58,5	36,3	36,3	64,7	92,4
De 20.000 a 50.000 hab.	65,8	54,0	54,0	74,3	100,0
De 10.000 a 20.000 hab.	72,7	63,9	57,9	80,5	93,9
Menos de 10.000 hab.	54,0	38,5	32,9	79,7	85,2
España					
Más de 100.000 hab.y capitales de provincia	71,9	64,2	62,7	86,0	95,7
De 50.000 a 100.000 hab	71,4	61,6	60,2	78,9	95,1
De 20.000 a 50.000 hab.	70,2	60,6	59,1	76,7	95,5
De 10.000 a 20.000 hab.	69,6	58,6	56,8	75,3	96,0
Menos de 10.000 hab.	59,9	47,3	44,9	75,2	91,1

Fuente: *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los hogares*, 2010. INE. (CES, 2011: 117)

8.2.5.- Población Inmigrante

La población inmigrante es un factor también analizado en relación con el abandono escolar, además de ser un claro indicador de la situación social de una Comunidad Autónoma. De hecho podríamos decir que una explicación razonable para la existencia de una mayor o menor comunidad de inmigrantes en una Comunidad Autónoma puede venir determinada por la oferta de empleo y opciones laborales.

Por otro lado no pretendemos hacer un análisis del perfil social de la población inmigrante en Castilla y León, pero si podemos contrastar las cifras con las del resto del país y contrastar esa información con su situación educativa.

En primer lugar analizando la tabla 13, la población extranjera en Castilla y León con respecto al padrón municipal representa el 2,9% del cómputo global, y a efectos del Ministerio de Trabajo en el año 2010 representaría un 3,75% de la población nacional. Lo que quiere decir que en proporción Castilla y León tiene menos población extranjera que lo que representa en población total para el resto del país, un 5,5%. Consecuentemente podemos señalar que CyL no resulta especialmente atractiva en oferta laboral para los extranjeros. Asimismo, los mayores porcentajes de población extranjera se concentran principalmente en municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes, el 9,5%, y el 9,2% en municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes, por el contrario la

menor concentración, 4,7% se encuentra en poblaciones de menos de 2.000 habitantes, siendo la media del 6,6% según datos del CES (2011: 644). Según estos datos, la población extranjera tiende a asentarse en municipios de tamaño medio, pequeño, que suelen encontrarse en zonas rurales.

Tabla 13. Población extranjera en España y en Castilla y León, Años 2009-2010

		Padrón Municipal		Ministerio de Trabajo e Inmigración	
	Censo 2001	2009	2010	2009	2010
Castilla y León	36.543	167.641	169.498	175.516	184.834
TOTAL	1.572.017	5.648.671	5.747.734	4.791.232	4.926.608

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, del Censo y del Padrón Municipal.

Por otro lado se debe señalar que la población extranjera en Castilla y León no sólo es inferior a la media nacional en general, sino también en el alumnado matriculado en la enseñanza no universitaria (tabla 14). En este sentido cabe destacar que la tasa de estudiantes extranjeros es mayor que la de población extranjera en un 1,2%, habiendo aumentado ligeramente en los últimos cursos.

Tabla 14. Porcentaje de alumnado extranjero sobre el total de alumnado, en CyL y promedio en España. EE. Régimen General no universitarias.

	2010-11	2009-10	2008-09	2007-08	2006-07
Castilla y León	7,8	7,8	7,6	7,0	6,0
TOTAL	9,5	9,6	9,7	9,4	8,4

Fuente: Ministerio de Educación, Datos y Cifras del curso escolar: 2006/07, 2008/09, 2009/2010, 2010/2011 y 2011/12. Elaboración propia

Sin embargo este dato de alumnado extranjero no tiene una consecuencia inmediata en la tasa de ATEF, puesto que ésta se basa en jóvenes que ya han abandonado el sistema, pero sí puede ser un referente del número de jóvenes extranjeros que hay en la región. Por otro lado, nos encontramos con el hecho de que hay jóvenes que han llegado a CyL sin pasar por el sistema educativo de esta Comunidad, así que el éxito o el fracaso académico no estarían directamente asociados al sistema educativo español o concretamente de esta CCAA, según señala Roca (2011).

No obstante, debemos considerar que la tasa de alumnos extranjeros es inferior a la media del país, y si se tienen en cuenta los estudios de De la Cruz y Recio (2010 y 2011) que apuntan a que el alumnado extranjero es más tendente a abandonar el sistema educativo que el español, CyL saldría mejor parada en términos de la tasa de ATEF puesto que el número de alumnado extranjero es menor que en la media del país, y consecuentemente la tasa de ATEF debería ser también menor. Sin embargo, no es así, ya que la tasa aumenta en el 2011, lo que implica que es también la población española la que aumenta de manera importante la tasa de ATEF. Por ofrecer un dato referencial, según los datos estadísticos de la Consejería de Educación el alumnado extranjero

matriculado en enseñanzas no universitarias en el curso 2009/2010 alcanzó un total de 27.410 personas que como vemos en la tabla 15 representa el 7,8%.

8.2.6.- Protección social y equidad.

Un aspecto importante que da una pista sobre la **equidad** en una Comunidad autónoma es el equilibrio en el sistema social, y para ello se deben analizar las herramientas que existen para que haya integración social. Cabe destacar que cuando se analizaron los objetivos europeos una de las cuestiones que se planteaba con respecto al abandono escolar temprano era precisamente la necesidad de su reducción para evitar el riesgo de exclusión social: *“Reducir el abandono escolar prematuro es esencial para alcanzar una serie de objetivos claves de la Estrategia Europa 2020. La reducción del abandono escolar prematuro aborda tanto los objetivos de «un crecimiento inteligente», mejorando los niveles de educación y formación, como los objetivos de «un crecimiento integrador», enfrentándose a uno de los principales factores de riesgo para el desempleo, la pobreza y la exclusión social”* y así se desprende de la Recomendación sobre Abandono Escolar de la UE (Diario Oficial de la Unión Europea, 2011a: 191/1).

Es lógico, por tanto, pasar a analizar la situación en Castilla y León en relación al sistema de protección existente y razonar si éste puede de alguna manera influir en la tasa de ATEF en CyL.

Un referente que vamos a analizar es el sistema de acción social, en el que destacamos el **Programa de integración social y lucha contra la exclusión social**, que incluye actuaciones y medidas que pretenden posibilitar la inserción social y laboral de personas o colectivos en situación de riesgo de exclusión social. El sistema se compone de diversos instrumentos de atención: ayudas económicas para garantizar unos ingresos mínimos (IMI – Renta garantizada de ciudadanía), ayudas de emergencia social, o acciones de orientación y asesoramiento social y laboral para personas en situación de riesgo de exclusión, además de existir otros programas financiados como el *“Plan de Exclusión Social”* y el *“Programa de Desarrollo Gitano”*.

Otro tipo de colaboraciones desarrolladas con **entidades locales** son algunas acciones frente a la exclusión, con programas de minorías étnicas, y acciones de orientación y asesoramiento social y laboral para personas en situación o riesgo de exclusión.

Asimismo, también existe desde la administración autonómica financiación para **entidades privadas sin fines de lucro** destinada al desarrollo de programas frente a la exclusión, todas ellas son medidas que buscan evitar la exclusión social en la línea argumentada de los objetivos europeos.

Con respecto a las medidas de **atención a la infancia**, hay un área de promoción y prevención que se estructura en dos programas básicos, que son la promoción de los derechos de la infancia y la prevención de la marginación infantil-juvenil con un programa de protección y tutela de menores que ha atendido, como dato a tener en cuenta en el año 2010, a 1.723 protegidos y 1.220 tutelados.

También existe el programa de **apoyo a familias** que tiene como objetivo esencial el mantenimiento del menor en su entorno familiar, haciendo uso de aquellas ayudas de carácter socioeconómico, educativo y/o terapéutico que atiendan las

necesidades del menor y de su entorno familiar. Las acciones previstas en este programa tienen como características esenciales la diversificación de recursos y servicios a utilizar, así como el carácter integral y compensatorio de déficits y situaciones de riesgo. Entre las medidas llevadas a cabo nos encontramos con:

- Ayudas y Prestaciones Económicas Temporales para asegurar la adecuada cobertura de las necesidades básicas del menor en su entorno de origen.
- Atención en Centros de Día a menores con dificultades socio-familiares pero para quienes, sin embargo, es posible y deseable mantener el contacto diario con su familia.
- Intervención socializadora para promover en el menor la modificación de actitudes y la adquisición de normas de convivencia que favorezcan su proceso de socialización.
- La Intervención familiar (P.I.F.) para preservar la integridad de las familias, evitando la separación de los menores o, en su caso, procurando su regreso cuando ésta se haya producido, con garantías de que su seguridad esté salvaguardada y sus necesidades básicas adecuadamente cubiertas (CES, 2011: 859-904).

Para terminar este apartado hay que hacer referencia al *Programa Pluriregional de Lucha contra la Discriminación*. Este programa se inició en el año 2004 y desde entonces se desarrolla por la Gerencia de Servicios Sociales³⁴⁵, el ECyL³⁴⁶ y la Fundación Diagrama³⁴⁷. Tiene como objetivo el desarrollo de itinerarios individuales de inserción, que comprendan actuaciones de orientación para el empleo, adquisición de capacitación personal, formación ocupacional y prácticas formativas en empresas que se llevan a cabo en todas las provincias de la Comunidad.

Como dato, introducimos que durante el año 2010 se incorporaron 177 menores (17 más que en 2009) procedentes del cumplimiento de diferentes medidas judiciales y del programa de seguimiento y orientación, derivados desde los diferentes dispositivos del sistema de atención y reinserción de jóvenes infractores, para su formación e incorporación al mercado laboral (CES, 2011:914).

Por otro lado, nos encontramos con otro plan de importancia y consecuencias educativas, el *Plan Regional Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad* que se estructura en diez áreas de acción: prevención y atención temprana, salud, atención

³⁴⁵ La Gerencia de Servicios Sociales lleva a cabo la planificación, programación y ejecución de las competencias en materia de acción social y servicios sociales, referidas a los servicios básicos y a los sectores o colectivos de familia, menores, personas mayores, personas con discapacidad con certificados de minusvalía, personas desfavorecidas y minorías étnicas.

³⁴⁶ El ECyL, es el servicio Público de Empleo de Castilla y León.

³⁴⁷ La Fundación Diagrama Intervención Psicosocial es una entidad de ámbito nacional e internacional, que lleva trabajando desde el año 1991 con colectivos en situación de conflicto y/o dificultad social. Está compuesta por más de dos mil personas, entre profesionales directos e indirectos, voluntarios y colaboradores, que hacen posible el desarrollo de las acciones emprendidas. “*Pretende promover el desarrollo de Centros, Programas e Investigaciones, destinados a la prevención, tratamiento e integración de todos aquellos colectivos que se encuentren en dificultad o riesgo social, con especial incidencia en la infancia, familia, juventud y mujer, así como a aquellas personas en situación de dependencia*” Fuente: <https://www.fundaciondiagrama.es/fundacion-diagrama/quienes-somos>

especializada en centros y servicios de día, educación, inserción laboral, alojamiento, apoyo a familias, cultura, deporte, participación o información, investigación y formación. En cada una de estas áreas se establecen treinta programas de actuación. Entre ellos se encuentra el de niños/as atendidos/as en el programa de **atención temprana**, con medidas de: fisioterapia, estimulación, psicomotricidad, logopedia, seguimiento externo, transición a la escuela, y apoyo familiar grupal.

Por último una medida que busca evitar la exclusión social es la **renta garantizada de ciudadanía (RGC)**³⁴⁸. El vigente *Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, aprobado por *Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre*, reconoce en su artículo 13.9 a los ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social el derecho a una renta garantizada de ciudadanía, debiendo el ordenamiento de la Comunidad determinar las condiciones de disfrute de la prestación y correspondiendo a los poderes públicos promover la integración social de estas personas en situación de exclusión.

La Ley definió en su artículo 6 el concepto de exclusión social. Así, se entiende por situaciones de exclusión social aquellas en las que las personas carecen de los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y se encuentran en un estado de dificultad personal y social. Estas situaciones pueden ser coyunturales (aquellas en las que existe una carencia o insuficiencia temporal de recursos económicos que impiden cubrir las necesidades básicas de subsistencia, pero en las que no se encuentra comprometida la integración) o estructurales (aquellas en las que además de darse una situación de carencia o insuficiencia temporal de recursos económicos, la integración social se encuentra comprometida por existir, en su génesis, factores sociales de marginación o discriminación).

Tienen derecho a la RGC³⁴⁹ todos los ciudadanos de Castilla y León y los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad. Las cuantías de la RGC, suponen un incremento de los importes a percibir por los actuales perceptores del IMI³⁵⁰, ya que la nueva prestación fija como cuantía básica mensual el 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), es decir, 426 euros al mes (CES, 2011:995)

Es decir que todas estas medidas que la administración autonómica pone a disposición de las personas con dificultades de adaptación social permiten que la sociedad **castellano y leonesa tenga garantizada una asistencia social** que evita, en

³⁴⁸ La Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) es una prestación social, de naturaleza económica y percepción periódica, que se configura como renta familiar. Esta prestación, regulada en Castilla y León por la *Ley 7/2010, de 30 de agosto* (BOE nº 235, de 28 de septiembre), persigue proporcionar a las personas que se encuentren en situación de exclusión social, tanto estructural como coyuntural, los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover su integración, a través de las actuaciones de inserción social y laboral que se determinen en el proyecto individualizado de inserción. El Anteproyecto de Ley fue informado con carácter previo por el Consejo Económico y Social de Castilla y León (IP 9/10).

³⁴⁹ RGC: Renta Garantizada de Ciudadanía.

³⁵⁰ IMI: Ingreso Mínimo de Inserción. Es una prestación económica que concede la Junta de Castilla y León a través de la Gerencia de Servicios Sociales para cubrir las demandas de aquellas personas y familias que carecen de ingresos para atender las necesidades básicas de la vida.

parte, mayores diferencias sociales y que busca como objetivo lograr una **mayor equidad** y evitar la exclusión social.

Estos objetivos derivan en la existencia de un sistema social “equilibrado” que tiene un efecto positivo en la tasa de ATEF y en su disminución, puesto que son medidas encaminadas hacia la inclusión y favorecen en algunos casos de una manera definida la continuidad de los estudios para la población joven.

Preocupa sin embargo, observar la tendencia al incremento de la tasa de ATEF en el último año, que también puede deberse a la reducción de muchas ayudas sociales recortadas por la crisis económica y que pueden tener consecuencias importantes en un futuro inmediato.

Por último en el contexto social de Castilla y León debemos contemplar la situación que se genera en algunos casos tras la exclusión social, como es el incremento de la **delincuencia**. En la tabla 15 se muestra el número de detenidos por cada 1000 habitantes en Castilla y León y en la media española en los últimos 19 años y en distintos momentos. De esta tabla se pueden extraer dos conclusiones, la primera que en CyL hay menos delincuencia que en la media nacional, posiblemente debido a muchos de los factores sociales que hemos mencionado previamente, pero que al igual que en resto del país, la tasa de detenciones se ha incrementado en estos años, siendo mayor el incremento a nivel nacional. En segundo lugar, se deduce que al haber menos detenciones se espera que se produzcan lógicamente menos delitos, y por tanto se espera un clima social más favorable, factor también relacionado con el ATEF. Siendo este el caso, se puede establecer una relación parcial entre clima delictivo y ATEF, a menos delincuencia, menos ATEF. Y es que lógicamente el mayor nivel académico y ocupacional permite tener una sociedad más homogénea y menos conflictiva.

Tabla 15. Detenidos por 1000 habitantes por la Guardia Civil y Policía Nacional en CyL y promedio en España.

	1993	2002	2009	Diferencia
Castilla y León	3,77	2,92	5,61	1,84
TOTAL	5,30	5,80	7,88	2,58

Fuente: INE, Indicadores Sociales 2010. Elaboración propia.

8.3.- Contexto educativo: Consideración, equidad, inversión, convivencia y medidas educativas.

Castilla y León es una comunidad que presume de sistema educativo, de hecho sus resultados, como ya se ha indicado, dejan a la Comunidad autónoma en buena posición nacional e internacional. Según los datos del *Informe Pisa 2009* (publicado en diciembre de 2010), Castilla y León se situó en la tercera posición de las Comunidades Autónomas con mejores resultados en competencias, en comunicación lingüística, matemáticas, conocimiento e interacción con el mundo físico y competencia social y ciudadana en educación primaria, mientras que en el caso de educación secundaria, nuestra Comunidad Autónoma alcanzó el primer puesto entre las Comunidades

Autónomas con los mejores resultados en matemáticas, ciencias y lectura (compartiendo este último con Madrid).

Otro referente del nivel educativo de esta Comunidad es el porcentaje de alumnado que supera las pruebas de acceso a la universidad, siendo en el curso 2009/2010 el 85,59%, porcentaje mayor que en el curso anterior (CES, 2011:246).

No es de extrañar que sus máximos responsables políticos presuman de ello, “*en esta Comunidad estamos por encima de la media, de lo que nos sentimos orgullosos*” (Periódico de la Pequeña y Mediana Empresa, 15 de marzo 2010)³⁵¹, palabras dichas por el Consejero de Educación, Juan José Mateos.

Asimismo, el CES de Castilla y León en el informe del 2011 sitúa a la educación como prioritaria, poniéndola como uno de los pilares fundamentales del progreso de nuestra sociedad y como un factor clave en la lucha contra las desigualdades sociales y a favor del desarrollo personal. Esta Institución defiende un modelo de educación accesible para todos en igualdad de condiciones, algo que hace necesaria la adopción de medidas que, además de elevar el nivel educativo, aseguren un servicio que garantice el desarrollo integral de todos los estudiantes.

Queda claro que la perspectiva externa sobre el sistema educativo en esta Comunidad autónoma es positiva, tanto a través de la objetividad de la evaluación externa como el Informe PISA, o incluso desde el prisma del CES, que es el máximo órgano de representatividad social de la Comunidad autónoma.

Sin embargo, para poder establecer ciertas afirmaciones sobre la situación educativa de una CCAA, deben poder analizarse ciertos valores de referencia que vamos a contrastar con la media nacional y que pueden servir de base para extraer conclusiones e interpretaciones basadas en las diferencias existentes.

Un valor que se suele tomar como referencia y que ya hemos comentado en un capítulo anterior es el **presupuesto destinado a educación** en las Comunidades autónomas y que suele ser un referente de la importancia que se presta a la educación, puesto que cuanto más PIB se destina del presupuesto autonómico, más importancia parece recabar. Aunque en algunos casos, las razones por las que el presupuesto de una comunidad es mayor depende más de razones externas al propio sistema educativo, y pueden basarse en necesidades que surgen por la recepción de un número importante de inmigrantes que requieren la creación de más infraestructuras, más profesorado y más profesores de apoyo, por ejemplo, pero también puede deberse a un déficit de infraestructuras educativas, a la necesidad de implementación de programas concretos, etc.

Por otro lado y según el Sistema Estatal de Indicadores 2011, observamos que CyL es una de las Comunidades autónomas con mayor gasto público por alumno en centros públicos, mientras que la media nacional registrada en el año 2008 fue de 6567€, en CyL fue de 7332€, sólo superada por Galicia, Cantabria, Asturias, Navarra y País

³⁵¹ Fuente: Periódico de la Pequeña y Mediana Empresa, 15 de marzo de 2010, <http://www.periodicoempresarios.com/anuario-castilla-y-leon-2010/1288-juan-jose-mateos-calidad-y-optimizacion-de-los-recursos-humanos-rigen-todos-nuestros-proyectos.html>, febrero 2012.

Vasco, es decir comunidades donde los resultados académicos son mejores que la media nacional.

También podemos observar que en este mismo año, en el 2008 Castilla y León supero el gasto público en todos los niveles educativos en comparación con la media nacional, concretamente a nivel nacional el gasto público en educación no universitaria fue del 72,3% en CyL fue del 75%, sin embargo hay 9 CCAA por delante de CyL.

Tabla 16: Evolución del gasto público en enseñanza no universitaria en relación al PIB

	2002	2004	2006	2010	2011
España	3,22	4,08	4,02	3,95	3,81
Castilla la Mancha	4,33	5,09	5,16	5,58	5,47
Castilla y León	3,20	4,18	4,01	3,80	3,56

Fuente: Fundación Funcas, elaboración propia.

CyL ocupa el 10º lugar de España en gasto educativo en relación al PIB, aunque se mantiene muy cerca de la media nacional (véase tabla 16). Lo que hace reflexionar sobre la rentabilidad del gasto en comparación con otras CCAA, es decir, con una inversión media, se obtiene una rentabilidad mayor en términos de éxito escolar según las evaluaciones externas, aunque también hay que contrastar sus propios resultados académicos como los hemos visto en las tablas 2 y 4. Los resultados nos indican por un lado que esta comunidad sobresale en número de titulados superiores mientras que la tasa de promociones en la ESO es prácticamente idéntica a la de la media nacional, situación similar al gasto en PIB, por lo que sí podemos ver **una relación proporcional entre el caso del gasto educativo y los resultados en promoción en secundaria** y también en la tasa de ATEF como señalan en términos generales Recio y de la Cruz (2011).

Según los datos de los Presupuestos Generales de la Comunidad de los últimos años, se puede apreciar un ligero incremento anual hasta el presupuesto del año 2011, en que por primera vez desde que se asumieron las competencias en materia educativa (año 2000) se produjo un recorte del 5,5%³⁵² y supuso un 20,3% en política de gasto del montante del presupuesto de la Junta de Castilla y León, décimas menos que en años anteriores.

Por otro lado en este mismo apartado podemos incluir otra referencia que es la del gasto por persona en educación, donde vemos una clara diferencia entre la media nacional y esta Comunidad (tabla 17). En CyL el gasto se reduce en el año 2010 y puede deberse a la coyuntura económica en la que las familias de CyL pueden haber optado por un gasto menor en centros privados, viajes de estudio, clases extraescolares, material educativo, etc., mientras que a nivel nacional se ha disparado, incrementándose en 4 años en 15 puntos, el caso contrario se da en CyL con una reducción de 14 puntos.

³⁵² Datos extraídos de la Ley de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: Fuente: <http://www.jcyl.es/web/jcyl/Hacienda/es/Plantilla100/1284152295588/>, marzo 2012.

Tabla 17. Gasto medio por persona por grupos de gasto: Enseñanza, según CyL y promedio español y año.

	Grupo 10. Enseñanza				
	2010	2009	2008	2007	2006
Castilla y León	64,46	87,48	80,95	77,25	80,13
Total	115,84	106,03	108,9	105,81	100,43

Fuente: INE. Encuesta de presupuestos familiares. Base 2006, Elaboración propia:
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25/p458&file=inebase&L=0>

Otra interpretación para esta diferencia puede ser que a nivel nacional quizás sea menor la equidad en el sistema educativo³⁵³, y esta desigualdad debe ser compensada por el esfuerzo económico que deben realizar las personas individualmente o las familias, y también resulta evidente que a raíz del despunte de la crisis económica que se está viviendo desde el año 2008, las políticas sociales han sufrido serios ajustes que exigen mayor sacrificio personal.

Sin embargo, la tendencia en Castilla y León es contraria, y desigual, especialmente entre los años 2009 y 2010, ya en plena crisis. Aunque ha habido recortes, no parece que hayan afectado tanto como al resto de las CCAA, lo que influye en la predisposición de los ciudadanos de CyL a ser más selectivos en el gasto educativo. No debe olvidarse que el hecho de que haya una política de equidad bien establecida, exige menor esfuerzo en gasto educativo entre las familias.

Por último, cabe recordar que la política educativa de esta Comunidad incluye becas, ayudas para libros, programas de refuerzo educativo, y una amplia red pública que cubre todo el espacio rural, la mayor parte del territorio de esta Comunidad autónoma, y donde apenas la red concertada tiene presencia. De hecho durante el curso 2010/2011 estaba matriculado en centros de titularidad pública, el 67,35% del alumnado de las enseñanzas de régimen general, mientras que el 32,64% estaba en centros de titularidad privada, con un total de 356.566 personas matriculadas según consulta realizada en las estadísticas de CyL en su portal educativo.

El **ambiente de convivencia** es una variable importante que determina el rendimiento escolar. El Informe PISA también introduce el clima de convivencia como un aspecto a tener en cuenta para que haya menor o mayor rendimiento educativo en los centros escolares, y que influye de manera clara en el sistema educativo.

Castilla y León creó su Observatorio de la Convivencia en el año 2008 y desde entonces se realizan informes anuales sobre el estado y evolución de la convivencia en la Comunidad Autónoma. Asimismo en el año 2007 se aprobó el Decreto que regula los Derechos y Deberes de los Alumnos de Castilla y León y que supone un mayor rigor sobre el estado de la convivencia de la Comunidad Autónoma, para lo que se crea una

³⁵³ Por menor equidad en el sistema educativo entendemos que la Comunidad Autónoma tiene una política educativa basada en un amplio sistema que garantice igualdad de oportunidades, como puede ser las becas autonómicas, servicios complementarios gratuitos o con una parte importante de ayudas a las familias para comedor y transporte escolar, servicios de conciliación en los centros educativos, programa de actividades extraescolares, becas o gratuidad de libros de texto, etc.

aplicación informática³⁵⁴ en la que se recogen todas las incidencias relacionadas con la convivencia de los centros educativos, y a partir de la cual se puede realizar el informe anual.

Según los datos del *Informe sobre la convivencia en los centros docentes de Castilla y León* (Observatorio para la Convivencia Escolar en Castilla y León), en el curso 2010/2011 hubo 667 centros que comunicaron incidencias lo que supone un 59,67% de los centros de Castilla y León y un punto superior al curso anterior. En términos de centros con más de 50 alumnos que reflejan incidencias, sólo hay 34, un 3,04%, cifra inferior a la del curso anterior situada en el 4,55%, mientras que aumenta el número y porcentaje de centros con menos de 5 alumnos con incidencias pasando del 54,22 % al **62,13 %**. Es decir que la comparativa entre los datos de incidencias supone una ligera mejoría con respecto al curso anterior, y son datos muy semejantes a los del curso 2008/09 según se puede comprobar en el informe correspondiente.

Tabla 18. Alumnado e incidencias. Porcentaje de Alumnado de centros incluidos en el Plan de convivencia Castilla y León: 350.000, aprox.

PROVINCIA	Datos con respecto al total alumnado provincia	
	% alumnado Implicado en las incidencias comunicadas	
	curso 2010-2011	curso 2009-2010
Ávila	2,65	2,55
Burgos	2,20	2,85
León	2,58	3,32
Palencia	2,52	3,21
Salamanca	2,21	2,57
Segovia	3,17	3,96
Soria	1,77	2,45
Valladolid	2,18	2,15
Zamora	3,30	4,52
CASTILLA Y LEÓN (con relación al total del alumnado)	2,44	2,92

Fuente: La convivencia en los centros educativos de Castilla y León. Informe del curso escolar 2010-2011

Como hemos visto, no parece que la convivencia sea un problema serio en Castilla y León, 8470 alumnos o el 2,44% del alumnado ha estado implicado en algún problema de convivencia, de los cuales sólo el 0,31% han estado expedientados. Aunque sí se debe decir, que la mayoría de las incidencias, el 80,85%, que se han llevado a cabo son interrupciones y como hemos indicado antes, hay un 40% de centros que no registran

³⁵⁴ Aplicación informática para la gestión de la convivencia escolar (CONV), para más información sobre la aplicación y los Programas de apoyo para la Convivencia Escolar se puede visitar la web del Observatorio.

incidencias. También son pocos los centros que tienen un número elevado de alumnos con incidencias, un 3,04%, lo que quiere decir que los centros con alumnado problemático están localizados. Para establecer una mayor relación entre ATEF y convivencia sería interesante comparar esos centros con los que registran un alto porcentaje de ATEF en la comunidad.

Por otro lado, según podemos observar en las tablas 18 (porcentaje de alumnado implicado por provincia en incidencias que afectan a la convivencia escolar), 19 (PIB per cápita y provincia) y 20 (porcentaje de alumnos que promocionan por curso y provincia), llegamos a algunas conclusiones importantes.

En primer lugar y en relación con la tabla 19 observamos que las provincias en las que mayor número de incidencias relacionadas con la convivencia escolar se producen son Zamora, Segovia, León y Palencia con más de un punto de diferencia entre esta última y Zamora en el curso 2009/10, siendo Valladolid y Soria las que en mejor situación se encuentran, cerca de Salamanca y Burgos. El curso 2010/11 la situación mejora pero sigue siendo Zamora, seguida de Segovia y Ávila las que en peor situación se encuentran, las diferencias con el resto de las provincias se reducen, aunque sigue siendo Soria junto con Valladolid, Burgos y Salamanca las que menos incidencias recogen.

La tabla 19 muestra el PIB per cápita y provincia durante 13 años, desde 1995 hasta el 2008. La evolución del PIB indica que ya en el año 1998 la provincia con la renta per cápita más baja era Zamora, seguida de Ávila, Salamanca y León, mientras que en el extremo opuesto se encontraba Burgos, seguida de Valladolid y Soria.

Años después constatamos que es la provincia de Zamora la que nuevamente lidera la posición del PIB más bajo, aunque mejora porcentualmente en relación con el índice español pasando del 76,5% al 81,2%, y es seguida por Salamanca (provincia que empeora ligeramente en relación al índice nacional) y Ávila. En el lado contrario volvemos a encontrar a la provincia de Burgos seguida de lejos por Valladolid, Palencia y Segovia, en este caso Soria se distancia en mucho con respecto al año 1995.

Con respecto al porcentaje de promoción de alumnos por curso y provincia (tabla 20), vamos a utilizar los datos relativos al curso 2008/09, último año del que se tienen datos relativos a la renta per cápita provincializada.

Los datos de promoción indican varias cuestiones de importancia. En primer lugar, la tasa de promoción es prácticamente idéntica en todos los cursos de la ESO, siendo el promedio del 82,13% y siendo la más alta la de 4º de ESO. En segundo lugar, podemos observar que las provincias con la tasa de promoción más baja son Segovia y Zamora seguidas muy de cerca por Ávila, mientras que las que mejor tasan tienen son Burgos, Soria y Valladolid.

Del estudio de estas tres tablas observamos ciertas coincidencias repetidas en las tres. La primera es que la **provincia de Zamora es la que lidera el número de incidencias de convivencia, la que menor renta per cápita tiene** y la que menor tasa de promoción muestra, también en esta relación, encontramos a Ávila y de una manera menos coincidente encontramos a Segovia que varía en la muestra del PIB. En el

extremo opuesto encontramos a Burgos, Soria³⁵⁵ y Valladolid, las tres con los datos mejores de convivencia en las aulas de toda la Comunidad, con una alta renta per cápita y los mejores datos de promoción de la Comunidad.

Tabla 19: Producto Interior Bruto Regional. PIB per Cápita en euros por provincia: 1995-2008

	1995		2000		2005		2008 (P)	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
CASTILLA Y LEÓN	10.909	96,1%	14.164	90,5%	19.822	94,7%	23.206	97,2%
Ávila	9.493	83,6%	12.368	79,0%	16.441	78,5%	20.381	85,4%
Burgos	13.170	116,0%	17.372	111,0%	23.681	113,1%	27.904	116,9%
León	9.976	87,9%	12.717	81,2%	18.442	88,1%	21.910	91,8%
Palencia	11.043	97,3%	14.252	91,0%	20.381	97,3%	23.965	100,4%
Salamanca	9.562	84,2%	12.350	78,9%	17.386	83,0%	19.792	82,9%
Segovia	11.638	102,5%	15.673	100,1%	21.325	101,8%	23.616	99,0%
Soria	12.025	105,9%	15.560	99,4%	19.853	94,8%	22.540	94,4%
Valladolid	12.166	107,2%	15.785	100,8%	22.103	105,5%	25.483	106,8%
Zamora	8.691	76,5%	10.928	69,8%	15.756	75,2%	19.385	81,2%

Fuente: INE: Contabilidad Regional de España, Base 2000, Elaboración propia, http://www.ine.es/daco/daco42/cre00/ce10_cre.xls

Tabla 20: Porcentaje de alumnos que promocionan por curso y provincia en el curso 2008/09

	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	Total
1º ESO	80,49	83,60	83,18	82,85	83,64	80,61	83,64	82,99	79,8	82,31
2º ESO	80,18	85,99	81,41	80,82	80,92	78,01	85,67	82,34	81,23	81,84
3º ESO	81,07	82,63	81,64	84,42	82,30	77,91	84,15	83,23	77,05	81,60
4º ESO	80,57	83,46	81,51	83,81	82,96	81,84	85,86	84,07	81,17	82,80
Total	80,57	83,92	81,93	82,97	82,45	79,59	84,83	83,15	79,81	82,13

Fuente: Respuesta parlamentaria BOCCYL, PE./0704000. Elaboración propia.

Es decir, se ve una **relación clara entre las circunstancias contextuales de las provincias de Castilla y León en su ámbito socio-económico y educativo**, las cuales parecen estar interrelacionadas de manera que el clima de convivencia aparece asociado a la riqueza y pobreza de una provincia, y éstas al éxito o fracaso escolar. Es decir que en aquellas provincias con renta per cápita baja se da un menor porcentaje de promoción en la ESO y hay un mayor número de alumnos que registran incidencias en el aula. Por el contrario en aquellas provincias con renta per cápita más alta se dan menos incidencias en las aulas y hay mejores registros de promoción en la ESO. Estos datos corroboran las afirmaciones de Moreno Olmedilla (1998:202) relacionando los

³⁵⁵ El caso de Soria en PIB comienza siendo positivo, al ser el segundo mejor dato de Castilla y León en 1995 pero acaba situando a la provincia en el 5º peor lugar de Castilla y León perdiendo un 11,5% en relación al índice español en el año 2008.

problemas de violencia escolar con el contexto social y familiar que hemos ampliado también al económico: *“Los distintos fenómenos de violencia en las escuelas están profundamente interrelacionados entre sí y, por supuesto, con otras variables propias del entorno de la escuela y del contexto familiar y social de los alumnos”*

Con respecto a este último aspecto, la **tasa de promoción** en la Comunidad se ha ido mejorando en los últimos años. Según el Informe del Consejo Escolar de Castilla y León del 2011, la mejora se debe al programa del Éxito Escolar³⁵⁶. De este informe se desprende que la tasa de promoción en el curso 2005-2006 fue del 79,42% sobre el total evaluado, en el curso siguiente fue el 80,10% y en el primer año de implantación del referido Programa (2007-2008) se pasó al 81,44%, y ya en el curso 2008/09 se alcanza el 82,3%, dato que supone tres puntos porcentuales de mejora, en el periodo considerado, que van acercando las tasas de Castilla y León en este aspecto con el 17,70% de fracaso y casi 2 puntos porcentuales de descenso en tan sólo 3 años- a las deseadas medias de la Unión Europea.

Sin embargo, discrepamos parcialmente con las conclusiones que hace el Consejo Escolar de Castilla y León con respecto a que la mejora en el rendimiento escolar en la ESO se debe a este programa, teniendo en cuenta que sólo cubre dos áreas, las instrumentales (lengua y matemáticas) y que no se trabaja en todos los cursos de secundaria, que son los que dan el promedio de promoción. Asimismo, no se puede considerar que el éxito escolar se deba atribuir exclusivamente a unas clases extraescolares restando el mérito al propio sistema educativo, y a las medidas ordinarias que son las que afectan al 100% del alumnado, o a otro tipo de innovaciones educativas como puede ser la formación del profesorado, proyectos de innovación, las escuelas de padres, etc., sino que también se debe atribuir a la cooperación existente en una serie de programas que se han ido introduciendo poco a poco en los centros a través de los Planes de apoyo para la implantación de la LOE en convenio con el MEC. Así también lo ven los Centros educativos de Castilla y León según muestran en los cuestionarios sobre ATEF que se comentan en un capítulo posterior.

Una cuestión importante que debemos mantener como referencia es el balance sobre los **objetivos europeos** que son una constante y punto de partida en esta investigación. Debemos recordar que muchas cuestiones que se han planteado en capítulos anteriores plantean la situación en las distintas CCAA con respecto a los objetivos.

En principio, podemos decir que CyL no ha tenido un espacio o marco propio creado para definir los rasgos que caracterizan su política educativa. No tiene una ley educativa propia, por lo que no ha desarrollado una política educativa que le haga distinguirse de la LOE, tampoco ha llegado a alcanzar pactos educativos, aunque hubo un intento de cerrar uno vía parlamentaria a raíz de la iniciativa nacional en el año 2010.

³⁵⁶ El programa de Éxito Escolar o Educativo es un programa que se puso en marcha en Castilla y León en el curso 2007/08 cofinanciado por el MEC con el objetivo de realizar un refuerzo escolar en las áreas de matemáticas y lengua en horario extraescolar orientado en el primer curso a los alumnos de 1º y 4º de ESO. También se contemplaba entre sus objetivos orientación.

Lo que sí podemos afirmar es que tiene un Parlamento activo en materia educativa y también lo es en referencia a los objetivos europeos³⁵⁷.

De hecho, son las Cortes de Castilla y León las que a través de sus diarios de sesiones de la VII Legislatura (2007-2011) muestran mayor número de entradas con debates que se han centrado en los objetivos europeos, aunque el abandono escolar no es el que más espacio ocupa, sino la Educación Infantil 0-3 años. Pese a ello, no siendo una Comunidad autónoma en la que la cifra de abandono sea de las peores de España, sí que profundiza en ello, siendo la quinta CCAA con mayor número de referencias. Lo que indica que aunque CyL no haya desarrollado grandes proyectos difundidos socialmente que distingan su ideario en educación, sí que ha desarrollado planes concretos enfocados a resolver distintos problemas educativos³⁵⁸ o para fomentar competencias básicas³⁵⁹.

Del mismo modo, la preocupación por el desarrollo de los objetivos europeos la muestra el CES y aunque aparece de manera no explícita, si lo hace mediante la expresión de la *“necesidad de formar a nuestros jóvenes en la adquisición de competencias básicas para desarrollar un continuo y progresivo aprendizaje a lo largo de la vida, potenciar en el sistema educativo castellano y leonés las enseñanzas de idiomas, y avanzar en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación hasta alcanzar los niveles europeos”* (CES, 2011:317). Finalmente, se insiste en la necesidad de **formación del profesorado** y en las medidas para luchar contra **el abandono escolar**.

Pensamos que es relevante el hecho de que un organismo como el CES considere imprescindible seguir trabajando para reducir el abandono escolar temprano y elevar la tasa de graduación en educación secundaria, y que incluso haga consideraciones de relevancia al respecto: *“es necesario reforzar las evaluaciones periódicas con objeto de diseñar las medidas de prevención, orientación educativa, atención al alumnado con necesidades educativas específicas, apoyo y recuperación,para poder ofrecer nuevas oportunidades profesionales a las personas jóvenes que en su momento abandonaron o abandonan el sistema educativo sin adquirir una competencia profesional mínima, y contribuir a reducir las tasas de abandono escolar temprano”*. El CES también recomienda realizar una amplia y variada oferta de los PCPI en centros públicos y

³⁵⁷ En el capítulo 5, apartado 5.1.1 se analiza con profundidad el peso de los Parlamentos autonómicos, incluyendo a las Cortes de Castilla y León, y también el nacional en las políticas educativas y la presencia de objetivos europeos en ellos.

³⁵⁸ Planes de Atención a la Diversidad: 1) Plan Marco de Atención Educativa a la Diversidad para Castilla y León. 2) Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías. 3) Plan de Atención al Alumnado con Superdotación Intelectual. 4) Plan de Orientación Educativa. 5) Plan de Prevención y Control del Absentismo Escolar. 6) Plan de Atención al Alumnado con Necesidades Educativas Especiales. También el Protocolo de coordinación para la Atención a los Trastornos por Déficit de Atención e Hiperactividad. Fuente, Portal Educativo de Castilla y León: <http://www.educa.jcyl.es/en/temas/atencion-diversidad/planes-atencion-diversidad>, marzo 2012.

³⁵⁹ El Plan de Fomento de la lectura en centros educativos de Castilla y León pretende lo que su título muestra ampliar y mejorar el hábito de la lectura en la infancia y adolescencia de Castilla y León, otro programa enfocado para mejorar competencias es el Programa para la mejora del Éxito Educativo, fuente: Portal Educativo de Castilla y León: <http://www.educa.jcyl.es/en/programas>, marzo 2012.

concertados, “*adecuada al volumen existente de personas sin cualificar, a la demanda social y a los requerimientos del mercado laboral actual*” (CES, 2011:318- 319).

Es importante que no sólo se apunta hacia la raíz del problema, sino que se contemplan medidas, empezando por potenciar los PCPI para ampliar el número de personas con cualificaciones mínimas. Es un avance que en un informe completo sobre la situación socio-económica de Castilla y León **aparezca el problema del abandono escolar**, lo que lleva consigo un nuevo enfoque que trasciende al estrictamente educativo, al ser relacionado con la demanda social y el mercado laboral. Esta referencia implica la necesidad de participación de más agentes, sociales y económicos como apuntamos en capítulos anteriores y que requiere una vía de trabajo multidisciplinar.

Sin embargo, con respecto a la medida que apunta el CES sobre los PCPI, hemos de indicar que ésta, es una medida entre muchas que se pueden trabajar para reducir el ATEF, sin embargo son positivos los datos que aportan con respecto al incremento de alumnado en un 21% en el curso 2009-2010 y que representaron un total de 5.252 personas, de las que un amplio número, 2.163, estuvieron matriculados en centros privados.

El año 2010 además fue el primer año en que se dejó de ofertar las enseñanzas de *garantía social* impartándose de forma única los **PCPI**, regulados en la LOE.

Por otro lado y según los datos que observamos en la tabla 21, se puede extraer la siguiente conclusión, la Consejería de Educación ha desequilibrado la balanza en la oferta de PCPI entre la red pública y privada, y también se ve un desequilibrio entre ellas a nivel territorial. Mientras en algunas provincias, la oferta de PCPI es estrictamente y mayoritariamente pública, caso de Soria y Segovia, en otras provincias se ve la tendencia contraria, véase el caso de Valladolid donde la oferta privada duplica las plazas de la oferta pública o Salamanca donde también la oferta privada es superior a la de la pública.

La explicación para ello se basa en que dentro de los programas de cualificación profesional inicial que se realizaron en el año 2010, algunos de ellos fueron desarrollados por entidades locales y entidades sin ánimo de lucro, que contaron con subvenciones, para el desarrollo del primer nivel de estos programas, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo según la Orden EDU/1116/2010, de 27 de julio. En estos programas participaron 1887 alumnos según datos del CES (2011:726).

Sin embargo y a pesar de constatar un incremento significativo en el nivel 1 de PCPI, debemos llamar la atención sobre el hecho de la poca extensión que ha habido con respecto al nivel 2 de PCPI, siendo una oferta estrictamente urbana o semiurbana en toda Castilla y León según comprobamos en la relación de centros autorizados que se publicó en la ORDEN EDU/1361/2009, de 24 de junio. De hecho en las provincias de **Ávila, Palencia, Segovia y Soria sólo se autoriza la matriculación** en los institutos de **ciudad**, y en el resto de las provincias en zonas también urbanas. Este hecho supone un esfuerzo relativo de esta Comunidad a la hora de afrontar uno de sus compromisos con la extensión de los PCPI, puesto que una de las condiciones para que se pueda permitir que el alumnado de 15 años se matricule en un PCPI es mediante el compromiso de cursar el segundo nivel, situación prácticamente imposible en el ámbito rural, donde además de no existir esta opción, tampoco la hay en los centros de adultos para cursar

ESPA, siendo ésta una buena opción para trabajar el abandono, lograr la obtención del título de la ESO, y poder dar la oportunidad para la continuidad de estudios superiores. De hecho según respuesta parlamentaria³⁶⁰ de la Consejería de Educación en el curso 2008/09 de 2713 alumnos que finalizaron el primer nivel de PCPI, 813 residían en ámbito rural. Esta cifra representa un porcentaje de alumnado importante que ve muy limitadas sus opciones si verdaderamente quiere cumplir su compromiso de continuidad cuando la propia Administración no lo facilita.

Tabla 21. Alumnado matriculado en programas de cualificación profesional inicial por provincias en Castilla y León, curso 2009/2010.

	Centros Privados	Centros Públicos	Total
Ávila	174	320	494
Burgos	288	350	638
León	304	676	980
Palencia	104	208	312
Salamanca	348	294	642
Segovia	59	416	475
Soria	0	146	146
Valladolid	679	317	996
Zamora	207	362	569
Castilla y León	2.163	3.089	5.252

Nota: Incluye alumnado en centros docentes y en actuaciones fuera de centros.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Estadística de *Enseñanzas no universitarias*.
Datos avance curso 2009-2010. Ministerio de Educación.

No obstante, insistimos que es interesante constatar como el CES dentro de su análisis sobre el sistema educativo llama la atención sobre la situación del abandono escolar en la Comunidad y apunte a una medida concreta, que no es la única, ni mucho menos, pero que es significativa dentro del contexto de análisis socioeconómico que realiza esta Institución, resaltando lo que ya es no sólo un problema educativo sino socio-económico.

Dentro de las cuestiones analizadas en un capítulo anterior encontramos el **primer ciclo de Educación Infantil** que es un indicador del sistema educativo de una comunidad, puesto que la oferta de una educación de calidad en la primera infancia es necesaria para crear procesos interactivos de carácter educativo para construir los cimientos sobre los que se asentará la vida mental y los modos de relacionarse con uno mismo y con el mundo (UNESCO, 1996). Por eso, la situación en la que el primer ciclo de Educación Infantil se halle en esta comunidad es también una pista de su situación educativa y de la inversión en los procesos educativos para el futuro.

³⁶⁰ Para acceder a las respuestas parlamentarias de las Cortes de Castilla y León se puede consultar el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, a través de su buscador en su web: <http://boccl.ccy1.es/cms/es/ultimasPublicaciones/index.html>

A pesar de los resultados positivos en el sistema educativo de Castilla y León, la tasa de escolaridad del primer ciclo de Educación Infantil, según observamos en la tabla 22, es bastante menor que la media nacional según los datos del curso 2007/08, aunque cabe destacar que se incrementó en el curso 2010/2011, tanto en Castilla y León como a nivel nacional, de modo que en CyL se pasó del 12,5% al 13,5%, mientras que la media nacional pasó de 26,2% al 26,7%, (CES, 2011:244). Este dato dentro de una comparación realizada en los últimos tres años³⁶¹ revela que la media española aumentó 7 puntos mientras que la de CyL estuvo estancada a pesar de un repunte en el último curso.

Tabla 22: Tasas de escolarización por edad en CyL y promedio total de España. 2007-08.

	< 1 año	1 año	2 años	Total (promedio)
Castilla y León	3,5	12,3	21,5	12,43
TOTAL	5,6	19,8	35,0	20,13

Fuente: Ministerio de Educación, Instituto de Evaluación, Sistema estatal de indicadores de la educación. El Escolarización y población EDICIÓN 2010. Elaboración propia.

Consecuentemente, este dato hace reflexionar sobre el **esfuerzo que en Castilla y León se debe realizar** para incrementar la extensión de la **Educación Infantil** en su territorio, reflexión compartida en los objetivos educativos europeos sobre ampliar la escolarización obligatoria en la infancia como una vía para proporcionar más oportunidades en edades tempranas y como una medida para **evitar el fracaso escolar** y consecuente abandono en etapas posteriores.

Tabla 23. Alumnado matriculado en Educación Infantil en CyL por ciclos en el medio rural y urbano, 2009/2010, (CES, 2011:712)

	Rural	Urbano1	Total
Total	1.526	6.814	8.340

Urbano 1: Municipios de más de 10.000 habitantes.

Fuente: Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León. Elaboración propia

Por otro lado, una de las cuestiones referidas a educación 0-3 en relación con las características urbanas y rurales de CyL es la tasa de matrícula en este ciclo en las dos zonas. La tabla 23 revela que no existe igualdad de oportunidades en todo el territorio, y muestra que la matrícula es mucho mayor en la zona urbana que en la zona rural, algo que ya hemos comentado con respecto a la oferta del segundo nivel de PCPI. Sin embargo, este hecho puede estar también asociado al mayor nivel de envejecimiento y despoblación que existen en la realidad rural y que compensa de alguna manera la deficiencia de escasez de matrícula en la zona rural en este ciclo, pero no justifica el

³⁶¹ En el curso 2007/08, últimos datos aportados por el MEC, la diferencia entre CyL y el resto de España era de 8 puntos, y la diferencia que el CES marca en el año 2011 es de 13 puntos. 13,5% para CyL y 26,7% en el resto de España.

hecho de que predomine más el carácter educativo de este ciclo en las ciudades que en los pueblos, donde existen más programas asociados al modelo asistencial. Asimismo, tampoco justifica la escasez de matrícula educativa en este ciclo en la zona rural, una zona que es la que verdaderamente caracteriza Castilla y León.

Entre alguno de los aspectos que consideramos significativos por ser indicativos de los recursos destinados a educación en una Comunidad Autónoma, de las posibilidades de empleo de nuevas metodologías, de diversidad de recursos y formación en competencia digital es la situación con respecto a **recursos informáticos** en los centros educativos.

En primer lugar hay que señalar que Castilla y León tiene extendido el uso de internet al 100% de sus centros lo que ya logró en el curso 2006/07³⁶², siendo el acceso más común a través de ADSL en un 86,9% y el de la media nacional del 86,2%.

Por otro lado, y según la tabla 24, la situación de Castilla y León tampoco es negativa en relación al número de alumnos por ordenador, siendo mejor la ratio en la red pública que en la privada y siendo ligeramente mejor su situación que la media española en la que se sitúa en la 8ª posición. Sin embargo, algunas de las CCAA que preceden a Castilla y León en ratio de alumnos por ordenador no son las que mejores tasas de promoción o abandono escolar registran, este es el caso de Andalucía, Castilla la Mancha, o Extremadura. Aunque las otras CCAA con una ratio más baja sí están en una situación de tasa de promoción y de ATEF cercanas a CyL, como Aragón, Asturias, País Vasco o La Rioja.

Por tanto, el hecho de que haya más o menos ordenadores en los centros educativos no parece ser un determinante claro para el éxito escolar, aunque desde luego es un recurso imprescindible en los centros educativos para formar al alumnado en una serie de competencias necesarias para la sociedad del siglo XXI.

Tabla 24. Número medio de alumnos por ordenador destinado a tareas de enseñanza y aprendizaje, por titularidad del centro, 2009-2010 en CyL y promedio en España.

	C. Públicos	C. Privados	Total
Castilla y León	4,36	7,68	5,08
TOTAL	4,52	8,40	5,32

Nota: Se han considerado los ordenadores destinados preferentemente al profesorado y a la docencia con alumnado.

Fuente: CES, (2011:710), a través de Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León. Elaboración propia.

La equidad en el sistema educativo se mide por las políticas de igualdad que predominan en una Comunidad Autónoma y que éstas estén orientadas a facilitar que

³⁶² Según el Sistema estatal de indicadores de la educación elaborado por el Instituto de Evaluación dependiente del MEC en el curso 2006/07 Castilla y León ya había alcanzado el uso de internet en el 100% de sus centros, aunque la media nacional es prácticamente igual, situándose en el 99,3%.

todo el alumnado independientemente de su origen social y procedencia pueda acceder a una formación de calidad a lo largo de su trayectoria educativa.

En este sentido **las becas o ayudas para el estudio** son un determinante claro de la tendencia de una Comunidad autónoma para favorecer la equidad. Analizando la situación de Castilla y León, ésta lleva años proporcionando ayudas a las familias para material escolar que alcanzan a un porcentaje elevado de alumnos, en torno al 75% del alumnado. En Castilla y León el programa que existe de ayudas se hace por convocatoria pública³⁶³ y su concesión está condicionada a las rentas familiares, menores de 60.000€ anuales. En cualquier caso, el programa de la Consejería de Educación se basa en ayudas económicas a las familias, (no es gratuidad de libros de texto como en otras CCAA) que no cubren todo el coste y que varían según el nivel que cursan los alumnos. Estas ayudas han sido complementarias y posteriores a las que concedía el MEC durante años, siendo ambas unificadas en el último curso (2011-12).

En los últimos años y según respuestas parlamentarias en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de la VII Legislatura, el número de beneficiarios de este tipo de ayudas ha ido aumentando progresivamente, pasando de 114.178 en el curso 2005/06 a 71.154 en el curso 2010/11 y con una progresión de las aportaciones de la Consejería de Educación de 7.779.654 a 11.217.625,00 (BOCCYL, 15 de octubre 2010) para los mismos períodos de tiempo.

Sin embargo las ayudas se han disminuido desde el comienzo de la crisis coincidiendo con el curso 2007/08 y se ha producido un decremento del 15% en el año 2011, siendo las previsiones de mayor recorte para el 2012.

Por otro lado la Consejería de Educación ha mantenido desde el comienzo de asunción de sus competencias una política de concesión de ayudas económicas, entre las que destacan las ayudas para el transporte escolar y residencia en etapas no obligatorias, y para intercambios escolares que aparecen convocadas en el BOCYL³⁶⁴.

Del mismo modo, debemos señalar con respecto a las ayudas que acabamos de mencionar, que las más destacables en relación al problema del ATEF son las ayudas para etapas no obligatorias, puesto que son las que favorecen la continuación de estudios. Cabe recordar que es el MEC el responsable y competente de manera general de la política de becas y ejerce su competencia mediante convocatorias³⁶⁵ anuales en BOE. Posteriormente es la Junta de Castilla y León la que convoca las suyas de manera complementaria a las otras con el objetivo de proporcionar más oportunidades a más alumnado de su CCAA, y una vez que la convocatoria nacional se ha resuelto.

³⁶³ La última convocatoria es la ORDEN EDU/494/2011, de 15 de abril, por la que se convocan ayudas para financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado que curse educación primaria y educación secundaria obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, durante el curso 2011/2012. BOCYL de 27/04/2011.

³⁶⁴ BOCYL: Boletín Oficial de Castilla y León.

³⁶⁵ Un modelo de convocatoria es la del 2011: BOE, Orden EDU/2099/2011, de 21 de julio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad, para el curso académico 2011-2012, para alumnado que curse estudios pos obligatorios y superiores no universitarios, nº179, 27 de julio de 2011.

Tabla 25. Número de Becas, por CCAA de destino y nivel educativo del becario.

	2004/05					2006/07					2008/09				
	ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS CCAA					ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS CCAA					ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS CCAA				
	Bach	CF G.M	CF G. S	Prog. G S	Sin espef.	Bach	CF G.M	CF G. S	Prog. G S	E. adultos	Bach	CF G.M	CF G. S	Prog. G S	E. adultos
Castilla y León	183	300	0	49	0	69	243	288	2	0	78	121	125	134	0
Total	14654	13381	15149	7150	87	16649	15602	13427	2018	3840	28787	25397	17830	4201	64

Fuente: INE, Sociedad y Educación, http://www.ine.es/inebmenu/mnu_educa.htm, Elaboración propia.

También podemos observar (tabla 25) como la línea de concesión de becas fue incrementándose hasta la crisis económica que determinó una bajada con respecto al número de becas concedidas en el curso 2008/09. De hecho en el 2004/05 se concedieron 532 becas entre estudios de bachillerato, ciclos formativos y garantía social, pasando a 602 becas para los mismos estudios más enseñanza de adultos en el curso 2006/07 y reduciéndose a 458 en el curso 2008/09. Es decir, que el incremento de la tasa de ATEF puede haberse visto afectada por el desequilibrio también en este aspecto.

Por otro lado, otro indicador del sistema educativo relacionado con las políticas de lucha contra el abandono escolar es la **tasa de matrícula en etapas no obligatorias**. A pesar de que este aspecto ha sido introducido en la primera parte de este capítulo³⁶⁶, merece la pena introducir los datos más actualizados proporcionados por el CES y que se basan en los cursos 2008/09 y 2009/2010, años en los que la crisis económica se sufría de manera clara y cuyas consecuencias afectan al sistema educativo en el sentido de que ante la perspectiva de desempleo, muchos jóvenes han optado por volver al sistema educativo para cualificarse y prepararse para el futuro.

Esta reflexión se traduce en un **aumento** en CyL de **tasa de matrícula** de manera significativa. En cuanto a los Ciclos Formativos de **Formación Profesional**, cabe destacar que en el curso 2009/2010 estaban matriculados un total de 29.241 personas, mientras que en el curso anterior eran 26.239 personas, lo que supuso un incremento del 11%, y según los datos estadísticos de la Consejería de Educación esta cifra se volvió a incrementar para alcanzar un total de 32.012 alumnos en FP en el curso 2010/2011 (véase tabla 26), este dato hace suponer que los estudios más demandados por el alumnado que ha abandonado los estudios son los de FP y que el incremento de alumnado que se ha producido en CyL desde el inicio de la crisis se ha centrado en estudios profesionales, mientras que los estudios de bachillerato han ido decreciendo ligeramente en los últimos años.

³⁶⁶ La referencia que aparece en la introducción se basa en la tasa bruta de titulados en enseñanzas no obligatorias. La tasa se basa en las estadísticas proporcionadas por el INE, cuya última referencia es del curso 2005/06, por tanto es una referencia previa a la crisis económica.

Tabla 26: Alumnado matriculado en FP y Bachillerato en CyL.

	2005/06	2007/08	2010/11
Bachillerato	41.198	38.557	37.229
FP GM	13.666	13.746	16.693
FP GS	13.799	12.873	15.319
Total alumnos	350.371	350.331	356.566

Fuente: Portal educativo de Castilla y León. Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Elaboración propia.

Este dato indica además, que la FP va restando alumnado al bachillerato y se está convirtiendo en una opción atractiva para el alumnado que finaliza la ESO y para el que ya había abandonado el sistema. Pero también advertimos que el incremento que se produce en la tasa de FP GS³⁶⁷ puede deberse a que las medidas para no cerrar puertas en el sistema educativo mediante el establecimiento de pasarelas van teniendo éxito, puesto que permiten al alumnado que no ha finalizado bachillerato acceder mediante las pruebas de acceso realizando el curso que les prepara para tal fin.

La otra razón para el incremento de la tasa de alumnado en FP de GS puede deberse a que hay también más alumnos que al finalizar sus estudios de bachillerato optan por una vía educativa más corta que la Universidad y que les permite posteriormente reengancharse nuevamente a otros estudios superiores en la Universidad. Este dato se puede deducir de la tabla 27, y es que CyL ha perdido 9.000 alumnos universitarios en tres cursos mientras que ha ganado más de 6000 en estudios no universitarios en los últimos 5 cursos, alumnos, que se ganan en parte por el decremento del número de alumnos que cursan bachillerato y al incremento de alumnado matriculado en FP de grado medio y superior (véase tabla 26).

A pesar de la pérdida de alumnado en bachillerato, la tasa de escolarización en Castilla y León en el curso 2009/2010 fue del 88,70%, la más alta de España, y superando la media nacional que fue de 73,5%.

Tabla 27: Evolución alumnado que cursa estudios universitarios en Castilla y León y España.

	2004/05	2005/06	2007/08
CyL	89.464	86.211	80.437
TOTAL	1.405.894	1.443.246	1.389.249

Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas de estudiantes universitarios. Cursos 2004/05, 2005/06 y 2007/08. Elaboración propia.

El último referente educativo que vamos a analizar para centrar el contexto educativo de Castilla y León y que tiene una gran relación con la temática analizada es la **educación de personas adultas**. Esta tiene la finalidad de ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional. Además de las

³⁶⁷ FP GS: Formación Profesional de Grado Superior.

personas adultas, excepcionalmente, pueden cursar estas enseñanzas los mayores de dieciséis años que lo solicitan y tienen un contrato laboral que no les permite acudir a los centros educativos de régimen ordinario o son deportistas de alto rendimiento. Esta finalidad es la que convierte a la educación de adultos en una posición más que favorable e idónea para combatir el ATEF.

De hecho en el curso que tomamos como referencia el 2009/10, en los centros de adultos de Castilla y León se ofrecieron Enseñanzas iniciales, con una matrícula en Educación Básica de 3.267 personas, Educación Secundaria para Personas Adultas con 6.323 matriculados, y preparación en las pruebas libres para obtener el Graduado en Secundaria con 676 participantes.

Igualmente y para ofrecer la posibilidad de cursar estudios pos obligatorios, se ofreció acceso a la universidad para mayores de 25 años a 151 adultos, preparación de pruebas de acceso a Ciclos de Grado Medio con 59 participantes entre Ávila y Burgos, preparación para pruebas de acceso a Ciclos de Grado Superior con 30 alumnos en Soria y Salamanca en este tipo de centros, y otras enseñanzas Técnico-Profesionales que ofrecieron formación a 2.677 personas, es decir un total de 14.315 personas (que supuso un incremento del 2,66% respecto del curso anterior), que gracias a la oferta de esta red de centros han tenido una segunda oportunidad para engancharse al sistema educativo y acceder a distintas cualificaciones según datos del CES (2011).

Por otro lado, estos centros también apoyan a la población extranjera ofreciendo cursos de Lengua castellana para inmigrantes que han beneficiado a 1.132 alumnos en este mismo curso. Estos datos son posibles por una amplia red de 78 centros de adultos presentes en todo el territorio de Castilla y León.

Por otro lado, las *enseñanzas de educación de adultos* no sólo son las de carácter formal, sino también las de carácter no formal y en el curso 2009/2010³⁶⁸ fueron 23.295 personas los alumnos participantes en estas enseñanzas, un 7,32% más que en el curso anterior. Estos datos son relativamente positivos porque muestran que Castilla y León mantiene una red que garantiza un acceso a la enseñanza de adultos en todo el territorio, a pesar de que la oferta es desigual, como en casos comentados anteriormente, al priorizar las zonas urbanas a las rurales en las que sólo se ofertan enseñanzas iniciales, de alfabetización y enseñanzas de carácter no formal. Sin embargo en el cómputo global de alumnado no se observa un incremento sino un decremento desde el curso 2005/06, a pesar de que a partir del curso 2009/10 se observa un despunte en matrícula (tabla 28).

Castilla y León no sigue la tendencia establecida a nivel español en la que se observa un progresivo incremento de alumnado en cada curso tanto en las enseñanzas de carácter formal como no formal. Asimismo, es destacable que pese a que la población de Castilla y León representa cerca de un 5,5% de la población española, el porcentaje de adultos en el cómputo nacional que cursan estudios es muy similar a su peso poblacional.

³⁶⁸ El curso 2009/10 es el último del que se tiene datos oficiales y es el curso además utilizado como referencia en el Informe del CES 2011.

El porcentaje de CyL en enseñanzas de adultos es similar a la media debido al mayor número de alumnado inscrito en enseñanzas no formales que formales, puesto que éstas registrarían una tasa menor al peso poblacional que CyL representa en España, en torno al 3-3,5%. Lo que quiere decir, que se debe realizar un mayor esfuerzo en la educación de adultos, puesto que ésta representa una herramienta fundamental para combatir el ATEF.

Tabla 28. Evolución de matrícula de las enseñanzas de adultos en Castilla y León y en el total de España y porcentaje de alumnado de CyL en el cómputo nacional.

	Curso 2005/06		Curso 2008/09		Curso 2009/10		Curso 2010/11	
	CyL	España	CyL	España	CyL	España	CyL	*España
Enseñanzas de Carácter formal	19.511	380.257	13944	461.009	14315	472.682	14.616	462.089
Enseñanzas de Carácter no formal	19.938	141.701	21.706	174.379	23.395	204.018	23.594	209.205
Total	39.449	521.958	35.650	635.388	37.637	676.700	38.210	671.294
Porcentaje	7,5%		5,6%		5,56%		5,69%	

Fuente: Portal educativo de Castilla y León y Ministerio de Educación, Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Elaboración propia.

*Son datos de avance del curso 2010/11.

8.4.- Contexto de la Comunidad en el ATEF: medidas y plazos adoptados. Convenios con el MEC.

Al igual que otras CCAA³⁶⁹, CyL firmó todos los convenios con el MEC con la finalidad de apoyar a la implantación a la LOE. Los convenios se firmaron para los años 2007, 2008, 2009 y 2010³⁷⁰ y todos ellos llevaban comprendido un programa con actuaciones y medidas previstas para combatir el abandono escolar.

Estos han sido algunos de los pasos oficiales llevados a cabo por esta CCAA para combatir el abandono escolar y de alguna manera se puede decir que ha sido el principio para tomar conciencia de este problema como tal en la Comunidad Autónoma. Posteriormente, y una vez acabados los convenios de apoyo para la implantación de la LOE, el MEC promovió los Programas de Cooperación Territorial 2010-11 que también incluyen el Programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y formación que también fue suscrito por CyL.

A lo largo de los 5 años de participación en estos convenios Castilla y León fue ampliando las medidas previstas en el primer convenio y que han acabado siendo más concretas, menos vagas y más relativas al ATEF.

En primer lugar, podemos decir que en estos 5 años se ha seguido en esta Comunidad una línea de trabajo homogénea centrada en ejes básicos que se han ido

³⁶⁹ En el capítulo 6 se analizaron todos los convenios firmados entre el MEC y las distintas CCAA en los años correspondientes al Plan de Apoyo para la implantación de la LOE.

³⁷⁰ Las referencias de los Boletines en los que se han publicado todos los convenios entre el MEC y la Junta de Castilla y León así como el convenio del Plan de Cooperación Territorial 2011 aparecen detalladas en la bibliografía.

ampliando con distintas actuaciones y medidas, y que a modo de resumen, según hemos contrastado se centran en cuatro áreas principales.

Los tres primeros años de firma del convenio (2007, 2008, 2009), la CCAA se centró más en medidas informativas sobre la detección del problema, compartir experiencias entre centros, la formación del profesorado, etc., que luego en los años siguientes van teniendo menos importancia.

Las 4 áreas principales son: medidas de análisis, sensibilización y difusión, medidas preventivas dirigidas a reducir el número de alumnos y alumnas con riesgo de exclusión en un contexto inclusivo en la ESO, medidas para la orientación y seguimiento dirigidas a recuperar al alumnado que ha abandonado el sistema educativo y ofertas educativas para jóvenes que han abandonado el sistema educativo, dirigidas a la obtención de una formación y titulación reglada de educación secundaria pos obligatoria.

a) Medidas de análisis, sensibilización y difusión.

Como es lógico el primer paquete de medidas entendemos que debe centrarse en la detección y análisis del problema, por eso sorprende que no sea hasta el año 2009 en que se ponen por escrito las primeras medidas previstas relativas a esta área.

Cabe destacar como medida eficaz la detección de centros que presentan un porcentaje significativo de alumnado por debajo de la media de la Comunidad en el dominio de las habilidades y destrezas básica a través del sistema de evaluación diagnóstica, así como la realización de un estudio sobre «Tipología y factores causales del abandono escolar temprano en Castilla y León».

También debemos señalar que es en el **2009** cuando la Administración Autonómica se compromete a elaborar el Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar que incluiría la identificación, análisis y seguimiento a nivel regional de las bolsas de abandono escolar, de los factores que inciden en él, protocolos de intervención, competencias, medidas, coordinación, seguimiento y evaluación del mismo. Sin embargo, este plan no ha visto la luz todavía y sigue en fase de elaboración.³⁷¹

En el año 2010 se añaden nuevas medidas, en este caso de sensibilización sobre el ATEF, se prevé un Plan de información y difusión de los itinerarios formativos y profesionales para jóvenes de 16 a 24 años, la publicación de recursos de apoyo al profesorado que interviene con alumnado que presenta bajo rendimiento y riesgo potencial de abandono y la publicación de información y orientación profesional a través del Portal de Educación.

El año 2011 introduce **grandes novedades** en relación con la detección; se pretende la implantación del CIE (Código de Identificación Escolar) como identificador único de los estudiantes. Este código permitirá disponer de información relevante para el análisis y facilitará la toma de decisiones eficaces sobre las políticas educativas.

³⁷¹ Octubre del 2012, no se ha hecho público ni anunciado el Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar.

Además se pretende elaborar un protocolo para identificar al alumnado en riesgo potencial de abandono, que incorpore el uso de diferentes escalas y herramientas de diagnóstico que permitan determinar perfiles con diferentes niveles de riesgo de abandono, también se establece el compromiso de elaborar un listado de indicadores que permita realizar un seguimiento de las dinámicas de abandono escolar temprano y fenómenos asociados.

De igual modo se pretende poner en marcha un **Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional**, desarrollando una herramienta telemática que permita conocer la oferta existente de Formación Profesional inicial y para el empleo en Castilla y León en tiempo real, así como las condiciones y requisitos de acceso. Este sistema contará con espacios específicos para los orientadores encaminados a compartir recursos, buenas prácticas e información.

Para estas labores de difusión se utilizará, entre otros medios, el Portal de educación y el sistema STILUS.

Por último y siguiendo con una trayectoria habitual en Castilla y León, se realizan Jornadas de Orientación a nivel provincial y se desarrollan actuaciones que incrementan el atractivo de la oferta de Formación Profesional.

b) Medidas preventivas dirigidas a reducir el número de alumnos y alumnas con riesgo de exclusión en un contexto inclusivo en la ESO.

Prácticamente todas las medidas que se exponen a continuación se han planteado en todos los convenios, aunque como es lógico se han introducido novedades a lo largo de los años.

Dentro de las medidas generales abordadas desde el principio destacamos las que se orientan a la formación dirigida a **familias y población escolar en riesgo de abandono** así como a los jóvenes que han abandonado prematuramente el Sistema Educativo³⁷², actuaciones de información y difusión encaminadas a la sensibilización; programas y cursos de formación específica para la prevención e intervención respecto al ATEF que impliquen colaboración con otros sistemas institucionales.

En esta área hay otro tipo de medidas que están orientadas hacia el **alumnado en riesgo** como las actuaciones dirigidas a la intervención especializada con el alumnado de ESO con necesidades específicas de apoyo educativo, dificultades en su aprendizaje, alteraciones del comportamiento o problemas graves de conducta, así como con cualquier alumno que presente factores de riesgo, tanto sociales como académicos, cuya incidencia en la tasa de ATEF sea relevante. También son repetidos los programas de refuerzo en competencias básicas y tutoría para el alumnado de ESO en situación de riesgo de ATEF con la colaboración de sus familias y/o tutores.

³⁷² Algunas de las medidas que se llevan a cabo en CyL se encuentran vía convocatoria oficial en el BOCYL como subvenciones destinadas a entidades sin ánimo de lucro para la realización de actuaciones de prevención del abandono escolar temprano, entre las que destacan las dirigidas a la formación de familias de alumnado en riesgo de ATEF, es decir, el programa de lucha contra el ATEF sale del marco educativo e involucra socialmente a más colectivos.

En esta línea de orientación es novedad la tendencia hacia los programas de orientación individualizados para el alumnado con riesgo de ATEF que se llevarán a cabo por los Departamentos de Orientación de los IES, una medida prevista en el convenio del 2011.

También en los tres primeros convenios se prevé la realización de acciones prioritarias sobre centros de educación secundaria obligatoria con elevado absentismo y abandono, reforzando el papel de los departamentos de Orientación. Asimismo se pretende establecer redes con agentes externos a la escuela para proveer un mejor apoyo al alumnado y permitir abordar problemas de carácter socioeducativo.

En el año 2009 se crea el compromiso de constituir el Grupo Integrado de Absentismo Escolar de Centro, formado por los responsables del centro, administración educativa y agentes sociales de la localidad, el Ayuntamiento y/o entidades representativas de la localidad que lleva funcionando desde entonces.

En los años 2008, 2010 y 2011 se refuerza la coordinación con entidades sociales y agentes locales a efectos de mediación y colaboración para combatir el ATEF, aunque estas medidas no son suficientemente efectivas tal y como se detecta desde los centros educativos a través de las respuestas de los cuestionarios cumplimentados por equipos directivos que mostramos detenidamente en el capítulo siguiente.

En el año 2010 el Convenio muestra novedades eficaces como la potenciación del uso de **medios telemáticos de comunicación** entre las familias y los centros educativos que contribuyen al establecimiento del control y seguimiento de los casos de riesgo de abandono escolar temprano. Además se constituyen equipos de acogida del alumnado que se incorpore a la ESO para la realización de diagnóstico inicial y de las precisas medidas de atención, que no son asumidas por igual en toda la Comunidad Autónoma.

También en el 2010 se introducen en el convenio medidas de atención más individualizadas como la aplicación de metodologías y formas organizativas adaptadas a las necesidades y estilos de aprendizaje del alumnado, de forma especial en los últimos cursos de la ESO, el fomento de itinerarios formativos específicos y desarrollo de programas de refuerzo en educación secundaria pos obligatoria. Medidas que por otro lado son poco concretas y pueden depender de la aplicación y cambios de las leyes³⁷³ educativas del momento.

Por último dentro de este paquete de medidas, hay novedades en el año 2011, el desarrollo de la aplicación STILUS entre cuyas funcionalidades está previsto que se incluyan herramientas que permitan la gestión del absentismo escolar y la elaboración de Planes de actuación conjuntos entre los orientadores de los IES y de los CEPA de las distintas zonas y la elaboración de Planes de Actuación contra el absentismo escolar en todas las enseñanzas.

³⁷³ Concretamente los itinerarios formativos son introducidos en la LES, sin embargo el PP ha mostrado la intención de adelantar los itinerarios formativos de una manera más exclusiva introduciendo un año más de Bachillerato y adelantando también los estudios de FP en lo que es actualmente el 4º de ESO.

c) Medidas para la orientación y seguimiento dirigidas a recuperar al alumnado que ha abandonado el sistema educativo

Las primeras medidas que se prevén relacionadas con esta línea de trabajo son del año 2007 pero son muy vagas, entre ellas encontramos la configuración de grupos-aula con horarios compatibles con otras actividades laborales y/o profesionales, la **orientación individual** cuando la conducta de absentismo del alumnado sea reiterativa, la orientación **profesional**, colaborar con los jóvenes que abandonan el sistema en su itinerario formativo hacia la ocupación cualificada o su reinserción al sistema educativo, arbitrar cauces que posibiliten la disponibilidad y el fácil acceso a la educación «como segunda oportunidad» de manera que incidan positivamente en la participación en la formación en etapas posteriores de la vida de aquellos que abandonan prematuramente la escuela, facilitar la **formación específica** adecuada a su itinerario preestablecido, aprovechando todos los recursos del entorno, e intervenciones de motivación y seguimiento de la reinserción educativa. Es decir, que son la orientación tanto individual como profesional y la flexibilidad formativa los ejes que predominan en esta línea de trabajo para reorientar al alumnado hacia el sistema educativo.

También desde el año 2007 se introducen medidas centradas en la **colaboración entre distintos sectores**, se pretende crear comisiones de trabajo entre los diferentes agentes educativos, económicos y sociales de las zonas con mayores bolsas de abandono escolar, estableciendo una línea de cooperación permanente y global entre el sistema educativo, productivo y social. Esta medida es matizada posteriormente (2010) con acuerdos y convenios de colaboración entre la Administración Educativa, agentes sociales, Ayuntamientos y/o entidades representativas para el diseño de estrategias que posibiliten la reincorporación al sistema educativo a partir de la realización de actividades de carácter pre-profesional, ejemplos como la colaboración entre las corporaciones locales y centros educativos para la realización de proyectos, formación o prácticas laborales en empresas locales y establecer de forma sistemática reuniones entre los distintos servicios educativos para coordinar intervenciones son algunas de las actuaciones previstas.

En el 2009 se prevén importantes novedades que se van ampliando en años posteriores como la elaboración de Planes de Orientación en los centros de Educación de **Personas Adultas** y centros de Educación Secundaria, dirigidos hacia jóvenes sin escolarizar entre 16 y 24 años, en colaboración con los servicios de empleo. También en este año se introduce la medida de ofertar cursos de preparación de acceso a la Educación Secundaria para colectivos de jóvenes entre 16 y 24 años con especiales dificultades.

En el convenio del 2011 se refuerza más la **educación de adultos**, con un incremento de la oferta de enseñanza secundaria para personas adultas en su modalidad presencial y a distancia y la oferta de Bachillerato a distancia. También se refuerza el incremento de la oferta de cursos de preparación de pruebas libres para la obtención del Título de Graduado en Enseñanza Secundaria en CEPA y Aulas de Adultos de Castilla y León.

Finalmente el 2011 supone el impulso de actuaciones de coordinación entre los CEPA e IES, fundamentalmente en localidades de la zona rural.

d) Ofertas educativas para jóvenes que han abandonado el sistema educativo, dirigidas a la obtención de una formación y titulación reglada de educación secundaria post-obligatoria.

Las primeras medidas relacionadas con esta área se prevén en el año 2008, concretamente el diseño y desarrollo del «Curso preparatorio a las pruebas de acceso a los Ciclos Formativos de grado superior», para el repaso de los contenidos de la Educación Secundaria Obligatoria correspondientes a la parte común de la prueba de acceso a dichos Ciclos Formativos y en el 2009 se introduce como medida este curso para preparar la prueba de acceso a ciclos de grado medio y ésta se contempla de manera más específica en el 2011, ofreciendo los cursos en centros de adultos

En el año 2010 se amplían las medidas y se prevé el desarrollo de una oferta de Formación Profesional modular para jóvenes en situación de reciente abandono del sistema educativo, cursos de preparación que faciliten la reincorporación al sistema educativo para colectivos de jóvenes entre 16 y 24 años que estén desempeñando un puesto de trabajo.

También, se impulsa el incremento de la oferta de Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y en su caso, Bachillerato **a distancia** en teleformación, con los recursos técnicos y multimedia necesarios o mediante el uso de una plataforma web, además se pretende desarrollar una oferta formativa combinada para la conciliación del empleo y la formación.

Y en último lugar, el convenio del año 2011 da el paso para fomentar la conexión entre la Formación Profesional inicial y la Formación para el empleo (formación continua, ocupacional y reglada) y para el desarrollo de programas de escolarización compartida en el marco de la formación profesional de grado medio a través de acuerdos con el sector empresarial.

Es decir que prácticamente todas las medidas contempladas en esta área de trabajo van enfocadas a potenciar la FP como una alternativa para los jóvenes que han abandonado el sistema educativo o bien potenciando cursos como pasarelas para continuar estudios o bien con medidas para conciliar vida laboral y formativa.

Ahora bien, una vez expuestas las medidas que la Comunidad de Castilla y León ha previsto en los convenios con el MEC, hay que tener en cuenta una cuestión de importancia, no es lo mismo prever que realizar. Esta es una reflexión que se debe tener presente en los programas educativos y que Torrego Seijo (2012: 282) señala “...*la mera presencia de un plan o proyecto, por maravillosamente que esté justificado y por muy alta que sea su calidad, no es ni mucho menos suficiente para asegurar su éxito, pues ni siquiera garantiza el que realmente se vaya a llevar a la práctica*”.

Es decir, que el hecho de plasmar por escrito una serie de iniciativas para reducir la tasa de abandono escolar temprano, incluso aunque vayan de la mano de diversos convenios con el MEC, no supone una garantía de ejecución o cumplimiento, sino que reflejan una mera cuestión intencional. Este tema tiene gran importancia, puesto que supone el punto de partida para la continuación de la investigación, es decir, el seguimiento sobre la ejecución y aplicación de las medidas expuestas.

Si bien es cierto que Castilla y León destaca en las medidas previstas con respecto a otras CCAA por el número de áreas y medidas introducidas en cada una de

ellas, debemos analizar si estas se han ido cumpliendo a lo largo de los años, y si realmente se han puesto en marcha en los ámbitos de aplicación que las previsiones contemplan.

8.5.- Conclusión del capítulo.

Como **conclusión** podemos afirmar que Castilla y León es una comunidad con un adecuado contexto educativo y con medidas instauradas y consolidadas que tienden a perseguir la equidad, y la excelencia educativa, pero que se puede y de hecho, se está viendo resentida por los efectos de la crisis.

El contexto de los centros educativos no presenta demasiada dificultad en cuanto a la convivencia, los datos de fracaso escolar han ido mejorando paulatinamente, se toman medidas para modernizar el sistema y existe una política de ayudas y becas al estudio que buscan la equidad.

Sin embargo, existen dos entornos claramente diferenciados y con consecuencias en el sistema educativo, hay una Castilla y León clara y **dominantemente rural y otra urbana**, con características, infraestructuras, dotaciones y oferta educativa muy distintas entre sí que benefician al alumnado que estudia en la escuela urbana por tener acceso a más oportunidades y recursos formativos.

La escuela rural está más caracterizada por una ratio inferior de alumnos por profesor, y por organizaciones educativas de distintos tipos, escuelas unitarias, CRA³⁷⁴, CEO, IESO, etc. y como hemos analizado previamente tiene menos oferta educativa que se traduce en una merma en la igualdad de oportunidades.

A pesar de ello, consideramos que el contexto general de esta Comunidad proporciona oportunidades suficientemente amplias en el ámbito urbano para que la tasa de ATEF sea reducida y ajustada a los objetivos europeos, puesto que tiene un sistema educativo sólido y unas condiciones socioeconómicas y culturales que están por encima de la media nacional, sin embargo consideramos que se debe realizar mayor esfuerzo en la zona rural.

Asimismo, como hemos podido comprobar, Castilla y León introduce un número importante de medidas previstas para reducir el abandono escolar temprano³⁷⁵ que centran el problema y se ajustan a las necesidades que esta problemática suscita en la comunidad, aunque se debe analizar el grado de su ejecución para poder evaluar su efectividad, un análisis que se realizará en el siguiente capítulo.

Cabe decir, además, que dentro de los estudios que la Consejería de Educación ha realizado en torno al ATEF, y que señala en respuesta parlamentaria sobre los factores que lo propician encontramos los siguientes:

³⁷⁴ Un CRA es un Centro rural agrupado, es un centro de primaria con una sede principal y extensiones en distintos pueblos, en algunos casos. En otras ocasiones encontramos con Centros Comarcales que es un colegio que acoge a alumnos de distintos pueblos. Un CEO es un Centro de Educación Obligatoria, también predominante en la zona rural e incluye las etapas obligatorias: primaria y secundaria. Un IESO es un Instituto de Educación Secundaria Obligatoria en el que sólo se ofertan los 4 cursos de la ESO.

³⁷⁵ Nos referimos a las medidas acordadas en convenio con el MEC en los últimos años y que son parte de los programas de apoyo a la implantación de la LOE, comentados en un capítulo anterior.

a) Personales, referidos a problemas del alumnado, tales como las dificultades de aprendizaje, retraso escolar, discapacidades, incorporación tardía al sistema educativo, desconocimiento de la lengua vehicular.

b) Familiares, de carencia de expectativas escolares, falta de valoración e importancia del rendimiento y de la formación, presión familiar para la integración laboral temprana.

c) Sociales y económicas, de un entorno desfavorable de zonas poblacionales deprimidas social, económica y culturalmente (BOCCYL, 22 de septiembre de 2009:15792).

Estos son factores que coinciden plenamente con los estudios e investigaciones analizadas previamente, desgranados entre los factores socio-económicos-culturales de la Comunidad Autónoma y que también coinciden con la visión de los centros educativos a través de los cuestionarios que se les han pasado.

Por último, concluimos con la afirmación de que en un sistema educativo deben darse y provocarse espacios y circunstancias de encuentro, *“políticas de colaboración institucional y social, contando con la participación de toda la comunidad escolar: Administraciones Públicas, familias, profesorado, alumnado y sociedad en general”* (CES, 2011:316) que hagan de la educación un lugar de encuentro y no de desencuentro por el bien de la formación de los jóvenes y de las futuras generaciones. Y estas características son las que pueden provocar que un sistema educativo despunte por encima de otros, aunque ello dependa fundamentalmente del impulso que la Administración educativa de a este tipo de política.

CAPÍTULO 9.- RESULTADOS OBTENIDOS: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS DEL ESTUDIO DE CASTILLA Y LEÓN

9.1.- Datos y análisis de las medidas previstas en los Programas de ATEF en CyL según la evaluación de su ejecución.

9.2.- Datos y análisis de los cuestionarios cumplimentados por los equipos directivos de centros de CyL sobre el ATEF.

9.3.- Datos y análisis sobre la entrevista relativa al ATEF al Consejero de educación D. Juan José Mateos.

9.4.- Datos y análisis sobre conclusiones alcanzadas en el Grupo de discusión relativo al ATEF.

9.4.1.- Análisis y discusión de razones para la existencia del ATEF.

9.4.2.- Análisis y discusión de medidas existentes para prevenir y paliar el ATEF.

9.4.3.- Análisis y reflexiones sobre el problema del ATEF (FP, sociedad, educación de adultos...).

9.4.4.- Análisis de datos para alcanzar conclusiones sobre la situación concreta de CyL.

9.5.- Triangulación de fuentes: Contraste de fuentes: Convenios-Centros-Consejería-Grupo de discusión.

9.5.1.- Conclusiones sobre la concepción y situación del ATEF en CyL.

9.5.2.- Conclusiones sobre las medidas aplicadas en CyL.

9.5.3.- Conclusiones sobre la tasa de ATEF y su gravedad en CyL.

9.6.- Conclusiones sobre el ATEF en CyL.

9. RESULTADOS OBTENIDOS: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS DEL ESTUDIO DE CASTILLA Y LEÓN

Para alcanzar los objetivos de este estudio, debemos presentar los datos que se han ido obteniendo a través de la utilización de los distintos instrumentos utilizados en esta investigación: cuestionario para la evaluación de las medidas de los Convenios Junta de CyL-MEC de los últimos 5 años, cuestionarios a equipos directivos de centros, entrevista y grupo de discusión. La última parte del capítulo consistirá en el contraste de los datos.

9.1.- Datos y análisis de las medidas previstas en los Programas de ATEF en CyL según la evaluación de su ejecución.

Comencemos este capítulo diciendo que no es lo mismo prever que llevar a cabo y ejecutar. Es evidente que simplemente el hecho de poner por escrito y plasmar en un documento distintas medidas que pueden redundar en la reducción de la tasa de ATEF, es un punto de partida positivo para empezar a trabajar en el problema, pero es más importante que éstas se ejecuten para que puedan tener resultados y eficacia.

También parece evidente que para que las medidas se lleven a cabo se requiere la colaboración y participación de los distintos agentes educativos que implican.

Las medidas previstas por la Consejería de Educación recogidas en los convenios con el MEC en los últimos 5 años se adjuntan en el **anexo 1** que han sido agrupadas en 4 bloques según su temática y han sido evaluadas por 4 grupos de distintos profesionales de la educación según la relación de la temática de los bloques y los campos de profesionalidad. Como introducción al análisis, debemos decir que el **nivel de ejecución** de las medidas previstas por la Consejería es **pobre**. Siendo su balance de 23 medidas no ejecutadas frente a 20 ejecutadas en los últimos 5 años, lo que supone un porcentaje de 46,5% de ejecución frente al 53, 5% de no ejecución.

La siguiente fase consiste en la exposición del contraste entre las medidas ejecutadas y las no ejecutadas por bloques:

1. Medidas en Departamentos de Orientación.

Según los orientadores consultados, una de las medidas que se ha llevado a cabo es la elaboración del Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar, sin embargo, tenemos constancia de que sí existe plan de absentismo escolar puesto que todos los centros siguen un protocolo y se reúnen periódicamente en la Comisión de absentismo, pero lo que no existe es la segunda parte³⁷⁶.

Igualmente se ha desarrollado el Plan de información y difusión de los itinerarios formativos y profesionales para jóvenes de 16 a 24 años. Se han publicado recursos de apoyo al profesorado que interviene con alumnado que presenta bajo rendimiento y riesgo potencial de abandono. Se han organizado Jornadas de Orientación a nivel

³⁷⁶El Plan según el Consejero de Educación está en fase de elaboración. Fue solicitado vía petición de documentación a través de las Cortes de Castilla y León, pero no se ha obtenido respuesta.

provincial de desarrollo de actuaciones que incrementan el atractivo de la oferta de Formación Profesional. Se han realizado intervenciones especializadas con el alumnado de ESO que presenta necesidades específicas de apoyo educativo, dificultades en su aprendizaje, alteraciones del comportamiento o problemas graves de conducta, así como con cualquier alumno que presenta factores de riesgo, tanto sociales como académicos, cuya incidencia en la tasa de ATEF sea relevante. También se han desarrollado programas de orientación individualizados para el alumnado en riesgo de ATEF, así como planes de actuación conjuntos entre los orientadores de los IES y de los CEPA de la zona.

Sin duda, las actuaciones realizadas son de gran importancia, principalmente la parte correspondiente al Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar, pero la parte fundamental que afecta a este estudio que es el abandono escolar es lo que **falta por concretar** y es la base que debe suponer el marco para prevenir y combatir el ATEF de una manera organizada en CyL.

Además, debe también tenerse en cuenta un numeroso paquete de medidas que no se han llevado cabo, empezando por las medidas para tratar la raíz del ATEF, puesto que no se han realizado estudios sobre la tipología y factores causales del abandono escolar temprano en Castilla y León, un aspecto que nos parece fundamental, porque cada CCAA tiene unas características socio-económicas diferentes como hemos ido comentando en capítulos anteriores y que marcan unas diferencias de partida claras para combatir este problema. Asimismo, consideramos incompleto el trabajar y abordar el ATEF sin un análisis riguroso del problema en esta Comunidad Autónoma.

También nos parece una deficiencia importante el hecho de que se **valore** que no se haya organizado una formación³⁷⁷ dirigida a **familias y población escolar en riesgo de abandono**, y ninguna actuación para difundir la problemática o prevenirla, puesto que la colaboración con las familias y su apoyo al estudio es un hecho clave para reducir el riesgo de ATEF como hemos analizado en apartados anteriores³⁷⁸.

Otro apartado importante en el que sorprende que no se hayan tomado medidas es el capítulo de la **formación para docentes en la prevención o técnicas** puesto que es una de las medidas que aparece en todos los convenios y en las que la Consejería de Educación ha insistido. Sin embargo, la Consejería de Educación a través de respuesta parlamentaria (BOCCYL, 07 de junio de 2012) indica y cuantifica las actividades³⁷⁹ y el número de profesores que han participado en ellas en los últimos 5 años.

Tampoco se han realizado programas de refuerzo en competencias básicas y tutoría para el alumnado de ESO en situación de riesgo de ATEF con la colaboración de sus familias y/o tutores, ni se ha reforzado el papel de los departamentos de Orientación en centros de educación secundaria obligatoria con elevado absentismo y abandono ni

³⁷⁷ Esta valoración contrasta con la aportada por la Consejería de Educación que señala en 9, las conferencias realizadas para familias en los últimos 5 años en toda CyL.

³⁷⁸ Véase en el capítulo 4.3.

³⁷⁹ Hemos de añadir que las actividades no tienen por qué haber sido diseñadas específicamente con la temática del abandono escolar, pero pueden abarcar el tema transversalmente.

tampoco se han elaborado Planes de Actuación contra el absentismo escolar en **todas las enseñanzas**.

No se han establecido los **cauces para colaborar con los jóvenes que abandonan** el sistema en su itinerario formativo hacia la ocupación cualificada o su reinserción al sistema educativo y en esta misma línea no se han establecidos planes de orientación en los centros de Educación de **Personas Adultas** y centros de Educación Secundaria, dirigidos hacia jóvenes sin escolarizar entre 16 y 24 años, en colaboración con los servicios de empleo, lo que quiere decir que una vez que los jóvenes han abandonado los estudios en Castilla y León, **no se han tomado las medidas para poder localizarles, orientarles y reinsertarles en el sistema educativo**.

Finalmente, se debe destacar que pese a que la oferta de la formación a distancia es considerada como una gran ayuda, porque facilita la conciliación de la vida formativa y profesional, no se ha producido un incremento de la oferta de Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y Bachillerato **a distancia en teleformación**, una valoración en la que también coinciden los directores de los IES consultados.

2. Medidas en FP.

Como comentábamos en el capítulo 9, sólo se han desarrollado **dos medidas** de las 9 previstas en FP, concretamente las dos referidas a la organización de los cursos preparatorios para la prueba de acceso a ciclos formativos, al grado superior, como para el grado medio en centros de adultos.

Llama la atención una medida que afecta también a los departamentos de orientación sobre la que hay discrepancia, las Jornadas de Orientación a nivel provincial de desarrollo de actuaciones que incrementan el atractivo de la oferta de Formación Profesional, una medida que entre los orientadores sí se considera realizada, pero no entre los profesionales de FP. Este dato es una orientación sobre la percepción que del sistema educativo se tiene dentro del propio sistema entre los distintos profesionales según su campo de actuación. Y parece evidente que mientras que los profesionales de FP creen que no se realiza una suficiente orientación para incrementar el atractivo de FP, los orientadores, que es su campo de acción lo consideran realizado.

Por otro lado, quedan medidas muy importantes sin desarrollar, como es el **Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional**, desarrollando una herramienta telemática, una herramienta fundamental para que el alumnado pueda optar con un mayor grado de información hacia una u otra opción formativa.

Se echa de menos que no se haya facilitado la configuración de **grupos-aula con horarios compatibles** con otras actividades laborales y/o profesionales, que son medidas específicas de FP que pueden resultar fundamentales para dos objetivos: lograr que los jóvenes que están trabajando tengan una oportunidad de cualificarse, y segundo proporcionar una formación a lo largo de la vida a trabajadores en activo que pueden requerir nuevas cualificaciones.

Tampoco se realiza **formación específica** adecuada a los itinerarios preestablecidos, aprovechando todos los recursos del entorno, intervenciones de motivación y seguimiento de la reinserción educativa, en lo que hay coincidencia con los IES, pero sí se hace desde los centros de adultos. Tampoco se ha involucrado a las

Corporaciones locales y centros educativos para la realización de proyectos, formación o prácticas laborales en empresas locales.

Por último, es lógico que no se pueda ofertar **Formación Profesional modular** para jóvenes en situación de reciente abandono del sistema educativo y el desarrollo de programas de escolarización compartida en el marco de la formación profesional de grado medio a través de acuerdos con el sector empresarial, puesto que tampoco se han tomado las medidas para seguir y localizar a aquellos jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema.

3. Medidas en los Centros de Adultos:

Entre las medidas que se han realizado en los Centros de Educación de Adultos, se encuentran los planes de actuación conjuntos entre los orientadores de los IES y de los CEPA de la zona, si bien se señala que esta medida se ha impulsado desde la Consejería de Educación a lo largo del curso 2011/12, se venía realizando en algunos centros por propia iniciativa.

Dentro del carácter inherente a los CEPA, lógicamente se realiza la medida de acceso a la educación “como segunda oportunidad”, puesto que es un fin de estos centros.

Una medida compartida con la FP que hemos comentado en el apartado anterior es la **formación específica** adecuada a itinerarios preestablecidos, aprovechando todos los recursos del entorno, con intervenciones de motivación y seguimiento de la reinserción educativa. Se hacen actividades de carácter pre-profesional (se especifica que son aula taller) puesto que también son parte de la oferta educativa habitual de los CEPA. Se constata además la **preparación de la prueba de acceso a ciclos** de grado medio en los centros de adultos en lo que se coincide con las perspectiva de los docentes de FP y se ofertan **cursos de preparación** que facilitan la reincorporación al sistema educativo para colectivos de jóvenes entre 16 y 24 años que estén desempeñando un puesto de trabajo.

Por último, se ha **incremento la oferta de enseñanza secundaria** para personas adultas en su modalidad presencial y a distancia y la oferta de Bachillerato a distancia. Ahora bien, se señala que si la matrícula de enseñanza secundaria, la preparación para las pruebas libres o para el acceso a CGM ha aumentado es por las circunstancias socio-laborales del momento, pero no es debido a que la Consejería haya hecho algo al respecto. Por el contrario los CEPA opinan que para poder incrementar la oferta, no han contado con recursos a mayores, sino que han manejado el cupo habitual y en algunos casos han debido dejar de impartir talleres de enseñanzas no formales.

En el extremo contrario, se señala que **no** existe la **colaboración con los jóvenes que abandonan** el sistema en su itinerario formativo hacia la ocupación cualificada o su reinserción al sistema educativo, tampoco se ve colaboración entre las **Corporaciones locales y centros educativos** para la realización de proyectos, formación o prácticas laborales en empresas locales (en lo que hay una coincidencia con la visión de los colaboradores de FP), tampoco existen **Planes de Orientación** en los centros de Educación de **Personas Adultas** y centros de Educación Secundaria dirigidos hacia jóvenes sin escolarizar entre 16 y 24 años, en colaboración con los servicios de empleo

(en esta medida también se coincide con el punto de vista de los orientadores), **no** hay **cursos de preparación** de acceso a la Educación Secundaria para colectivos de jóvenes entre 16 y 24 años con especiales dificultades, **ni** se ha producido un incremento de la **oferta de cursos de preparación de pruebas libres** para la obtención del Título de Graduado en Enseñanza Secundaria en CEPA y Aulas de Adultos de Castilla y León.

Estas últimas medidas nos parecen especialmente serias, puesto que como ya hemos analizado en capítulos anteriores, existe una razón importante para el abandono de los estudios o la no continuidad de ellos, y es la obligatoriedad de estar en posesión del título de la ESO para poder seguir avanzando en el sistema, es decir, que sin título sólo hay puertas cerradas.

En este sentido, cabría esperar encontrar un mayor grado de cumplimiento por parte de la Consejería de Educación para las medidas previstas en los CEPA, porque son éstos los que ofrecen el espacio y la oportunidad a aquellos jóvenes mayores de 18 años que han abandonado el sistema sin titulación, porque la ESO supone la vía inicial para el reenganche al sistema y por eso es de esperar que se reforzasen las plantillas de los CEPA para poder ofrecer estas opciones, al igual que facilitar apoyos a alumnos que más pueden necesitarlo.

4. Medidas en los IES.

Con respecto a las medidas que han valorado los directores de IES, se señala que se han establecido redes con agentes externos a la escuela para proveer un mejor apoyo al alumnado y permitir abordar problemas de carácter socioeducativo, lo que supone una colaboración institucional y un cierto nivel de coordinación.

También se han puesto en marcha los grupos integrados de Absentismo Escolar de Centro, y también se ha reforzado la coordinación con entidades sociales y agentes locales a efectos de mediación y colaboración para combatir el ATEF.

Además se ha establecido el uso de **medios telemáticos de comunicación** entre las familias y los centros que contribuyen al establecimiento del control y seguimiento de los casos de riesgo de abandono escolar temprano, una medida con efectividad porque supone comunicación directa e inmediata con las familias.

Se ha impulsado la creación de equipos de acogida del alumnado que se incorpore a la ESO aunque es una medida voluntaria y no se aplica en todos los IES.

Con respecto a la aplicación de metodologías y formas organizativas adaptadas a las necesidades y estilos de aprendizaje del alumnado, de forma especial en los últimos cursos de la ESO, se puede decir que es una medida general del profesorado y de los centros que puede favorecer la prevención del ATEF pero no es específica para combatirlo.

En último lugar, y al igual que la medida anterior, se incluye el fomento de itinerarios formativos específicos y desarrollo de programas de refuerzo en educación secundaria pos obligatoria, que han sido impulsados por parte del MEC a través de la LES en el primer caso y en el segundo a través del programa PROA, que como hemos indicado previamente se ha extendido a las CCAA a través de los Planes de apoyo a la implantación de la LOE y Programas de Cooperación Territorial.

Sin embargo, hay medidas importantes como la implantación del CIE (Código de Identificación Escolar)³⁸⁰ como identificador único de los estudiantes que todavía no se ha llevado a cabo.

Algunas de las grandes ausencias de trabajo en los IES son las enumeradas a continuación: la formación dirigida a **familias y población escolar en riesgo de abandono**, distintas actuaciones de **información y difusión** encaminadas a la sensibilización, programas y cursos de formación específica para la prevención e intervención respecto al ATEF que impliquen colaboración con otros sistemas institucionales, una **formación específica** adecuada a los itinerarios preestablecidos aprovechando todos los recursos del entorno, intervenciones de motivación y seguimiento de la reinserción educativa, y la creación de comisiones de trabajo entre los diferentes agentes educativos, económicos y sociales de las zonas con mayores bolsas de abandono escolar, estableciendo una línea de cooperación permanente y global entre el sistema educativo, productivo y social. Es decir que podemos resumir que **las líneas de formación, difusión y colaboración externas son grandes áreas de mejora**.

Por último, también se detecta una deficiencia en la oferta de actividades de carácter pre-profesional y en el incremento de la oferta de Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y en su caso, Bachillerato **a distancia** en teleformación, aspectos en los que coinciden los orientadores de los Centros.

9.2.- Datos y análisis de los cuestionarios cumplimentados por los equipos directivos de centros de CyL sobre el ATEF.

En cuanto al **contenido de la muestra**:

No hay grandes conclusiones que se puedan extraer en los distintos vaciados realizados **según la tipología de centro**³⁸¹, pero resaltaremos en este apartado las que más han llamado nuestra atención, como es la **diferencia de apreciación** de las razones para el ATEF entre los centros públicos y los concertados (caso concreto de Salamanca prestan más importancia a los agrupamientos existentes: alumnos buenos/malos o al cambio de residencia...que a la desmotivación o al bajo rendimiento, aspectos que destacan los centros públicos).

Con respecto a algunas cuestiones destacadas entre los CP³⁸² urbanos y rurales, podemos deducir de las respuestas contempladas dos cuestiones; la primera que hay mayor **desmotivación hacia los estudios en la zona rural**, (en la zona urbana no se contempla como dificultad) y en segundo lugar, la falta de recursos. Parece existir un mayor sentir de que **faltan recursos** en la zona rural que en la zona urbana, puesto que ésta última apenas lo considera como una dificultad, mientras que en la zona rural es la tercera dificultad valorada. Asimismo podríamos concluir que se presentan más

³⁸⁰ Esta medida fue analizada en el capítulo 4, puesto que ha sido anunciada por la Consejería de Educación y se basa en una medida británica que ha sido valorada muy positivamente para poder rastrear a un alumno a lo largo de su trayectoria educativa. Sin embargo y a pesar de su valía, su uso será restringido a la CCAA de CyL.

³⁸¹ Por tipología de centro entendemos Centro públicos de zona urbana y rural y Centros Concertados.

³⁸² CP: Centro Público.

dificultades en la zona rural que en la urbana, aspecto que se puede interpretar como una conclusión lógica derivada de la mayor tasa de ATEF que se da en la zona rural, a tenor de las respuestas obtenidas en la pregunta 7 del cuestionario que se encuentra en el **anexo 2**.

Al igual que sucede con los CP urbanos **no** parece haber una **percepción** clara de **cuándo** se empezaron a tomar medidas con relación al problema del abandono escolar temprano en Castilla y León, y aunque hay una coincidencia mayor en fecharlo hace 5 años (7 centros) también se señala 4, 6 o 7 años por otros 3 centros y más de 10 por otros 3 centros. Asimismo hay más de cuatro centros que no contestan y otros que dicen desconocerlo

En relación a las **razones que el alumnado** proporciona para el abandono, los CC³⁸³ al contrario que los CP coinciden en valorar todas de una manera muy parecida, puesto que la respuesta con la valoración más baja, los agrupamientos de alumnos buenos/malos cuenta con un 4,2 de un máximo de 10 y la valoración más alta es la falta de apoyo familiar al estudio con un 6,8, en esa horquilla están todas las demás. La segunda por orden de importancia sería la desmotivación hacia el estudio (la primera entre los CP) y las amistades sería la tercera.

En el extremo opuesto encontramos la necesidad de encontrar trabajo para disfrutar de la vida o para ganársela, y el tener malos profesores. Es decir que en los CC se priorizan las razones familiares mientras que en los públicos las académicas.

Es significativa también la generalidad entre los CC al referirse a las medidas para atender al escaso ATEF con el que cuentan, las que se basan en una atención más individual mediante la práctica del diálogo con alumnos y sus familia, flexibilidad en grupos y apoyos, desdobles, etc., y cuando hay problemas serios “*se deriva a otros centros para que estén mejor atendidos*” (CC. de Salamanca).

Es decir son medidas que según señalan otros CP podrían incluirse entre los planes de acción tutorial. Los CC incluyen también otras medidas como la orientación académica y profesional, o las evaluaciones iniciales. Podríamos considerar todo este paquete de medidas como las **funciones de los Departamentos de Orientación**, que en los CP se considerarían medidas ordinarias.

Una diferencia marcada entre los CC y CP es con respecto a la valoración sobre la influencia de distintos agentes³⁸⁴ en la política educativa, siendo mal valorada en general, mejora la percepción que se tiene sobre AMPAS y Comunidad Educativa en 20 puntos con respecto a la visión de los CP urbanos.

Puede que esta percepción se deba a una tradicional mayor colaboración con las AMPAS en los CC que en los CP.

Con respecto al **vaciado provincia por provincia**³⁸⁵, apenas hay cuestiones destacables que difieran de los vaciados por tipología de centro y por tanto se alcanzan

³⁸³ CC: Centro Concertados.

³⁸⁴ El cuestionario enviado a los centros pide una valoración del 1-4 de la influencia del Consejo Escolar, Procurador del Común, Parlamento autonómico, Sindicatos, AMPAS, y Comunidad Educativa en las decisiones de política educativa.

³⁸⁵ Todas las conclusiones se pueden consultar en el anexo 3.

las mismas conclusiones que se han incluido y que se ampliarán en la valoración sobre el vaciado total.

Aun así, destacamos que en la provincia en la que más problemas ha habido para conseguir una muestra representativa del cuestionario es Burgos, provincia con el menor porcentaje de fracaso escolar de la Comunidad y donde menos grave se considera el problema del ATEF en CyL, siendo el 50% de los centros que lo valora entre el 1-2 y el 50% entre el 3-4. En este apartado resaltamos el caso de Soria que hace la valoración menor de todas las provincias de CyL con respecto a la importancia del ATEF tanto a nivel nacional como autonómico, de hecho sólo hay un centro que lo valora con un 4 en el ámbito nacional y ninguno en el autonómico.

Significativamente las dos provincias con mejores tasas de éxito escolar son las que menor percepción tienen de la importancia del problema a nivel nacional y autonómico.

También destacamos la **coincidencia absoluta** entre los centros rurales de la provincia de Palencia sobre las razones para el ATEF en que influye la clase social de procedencia del alumno, mientras que no es señalado por los CP urbanos o CC. Señalamos este aspecto porque pese a que en la provincia de Palencia el PIB se encuentre en la media de la Comunidad, sí hay una zona, la del norte de un clima social más desfavorecido, de tradición minera y con un alto porcentaje de paro y despoblación, aspecto que sin duda afecta al alumnado que hay en sus centros y que así se percibe por ellos.

Igualmente es llamativo que Salamanca sea la única provincia de CyL en que se considera que el ATEF es un problema más masculino que de ambos sexos.

En la provincia de Soria llama la atención la **absoluta coincidencia en las razones** que alega el alumnado para el ATEF, puesto que sobresale la desmotivación hacia el estudio y el bajo rendimiento con un 9,8 y 9,1 respectivamente, siendo la puntuación más alta que se tiene de todas las provincias. Hay tal nivel de coincidencia que parece que los centros se han puesto de acuerdo en las respuestas.

Finalmente debemos destacar el hecho de que en varias provincias se apunte a la necesidad de alcanzar un **pacto político a nivel nacional** (Soria, Palencia, Segovia), aspecto que hemos comentado ampliamente en el capítulo 2.

El **vaciado total de la muestra** se ha realizado con la suma total de los resultados una vez que han sido extraídos los datos globales por provincia. Hemos extraído datos cuantitativos en función de los 67 cuestionarios cumplimentados, no sobre el total de centros de CyL, por tanto es una muestra y tiene una validez orientativa sobre el pensar y sentir de los equipos directivos de los Centros de CyL.

Las **conclusiones** que podemos extraer del vaciado y que se muestran en una tabla resumen en el **anexo 3** son las siguientes:

En primer lugar el ATEF es considerado por un 84% como un problema entre grave y muy grave en España, mientras que en CyL la consideración es menor, siendo del 71,5%.

Entre las **razones** esgrimidas por los centros para el ATEF en CyL, el 78% de los Centros consultados consideran que la razón principal es el **fracaso escolar e historial de repeticiones** seguido de la **falta de apoyo familiar** al estudio con un 56% y

problemas familiares con un 45,3%. Estas serían las tres razones principales aunque van seguidas muy de cerca por el contexto socioeconómico con un 40%.

Las razones señaladas en el propio contexto del centro son las mismas que las anteriores aunque varían ligeramente los porcentajes, para el fracaso escolar e historial de repeticiones 68,75% seguido de la falta de apoyo familiar al estudio con un 61% y problemas familiares con un 46,8%

No se puede llegar a **ninguna conclusión importante** con respecto a la tasa de ATEF en CyL según la visión de los centros, simplemente porque no es creíble que siendo la tasa de ATEF en CyL según EUROSTAT del 23,3% en el 2010, y del 27,4 en el 2011, algunas provincias registren tan poco abandono como sus centros comentan, puesto que todas las provincias de CyL salvo Ávila, León y Palencia registran entre 1% y 12%, y las últimas con unos contrastes tan fuertes que oscilan entre el 1 y 25% en Ávila ciudad, el 35% de algún centro de León ciudad o el hasta el 70% en zona rural de Palencia en algún curso académico de los últimos cuatro. Aunque los centros educativos no reflejan el total de la tasa de ATEF, puesto que hay jóvenes que tras acabar la ESO no vuelven a matricularse, sí deben ser indicadores en un porcentaje elevado de la tasa de ATEF, ya que son los IES, donde se pueden cursar estudios de bachillerato y FP, y muchos alumnos se encuentran en estas franjas de edad marcadas como referentes para la tasa de ATEF.

Por tanto, deducimos que en los Centros de la muestra no se sigue de manera uniforme un criterio para proporcionar datos sobre el ATEF y se deduce que se tienen en cuenta sólo los alumnos que llegan a 4º de ESO y no sobre el cómputo de todos los alumnos que comenzaron la ESO, y que además **existe confusión** entre fracaso escolar entendido como el abandono en la ESO sin alcanzar titulación y el ATEF.

Las **razones** que los alumnos proporcionan para abandonar son las mismas que las que hemos visto previamente: **desmotivación hacia el estudio** con un 8,15 de entre 1 y 10, seguida de la falta de apoyo familiar con un 7, el bajo rendimiento académico, 6,9 y el aburrimiento en el centro, asociación a cárcel 6,3. Las razones menos valoradas han sido los agrupamientos existentes: alumnos buenos/malos 3, 05 y los malos profesores 3,8.

El 64% de los centros consideran que el ATEF es un problema de **ambos sexos**, frente al 32% que lo considera un problema masculino y un 4% que lo considera más femenino, las explicaciones que se dan al respecto son bastante parecidas. Hemos elegido la siguiente por considerarla un buen resumen de lo expresado: *“algunos chicos suelen querer incorporarse al mercado laboral aunque sea de escasa cualificación y algunas chicas prefieren formar una familia “tradicional” o se ven abocadas a ello, embarazos, ayudar en la casa, etc.) y más frecuentemente por las mismas, son apáticos, están desmotivados y tienen de todo”*.

Entre las tres **medidas** que los centros debían señalar que está **tomando CyL** para prevenir y reducir la tasa de abandono escolar temprano, se han enumerado muchas pero hemos incluido en las que ha habido coincidencia. Los porcentajes han sido realizados teniendo en cuenta los 67 centros que han participado en la muestra. No se dieron opciones sino que al igual que en los demás apartados las respuestas fueron abiertas. El **Programa de Éxito Educativo** es el más enumerado, puesto que un 46,9%

de los centros lo menciona. Posteriormente, se encuentra el Programa de absentismo escolar, control de faltas 36%, los programas de PCPI 29,7%, PROA 15,6%, apoyos, desdobles y refuerzos 11%, Diversificación 11%, pruebas para obtener el título de la ESO para mayores de 18 años 6,2%, acceso mediante pruebas a los ciclos formativos 6,2%, Contrato- Programa: 6,2%, actuación del departamento de orientación con la elaboración de un plan de centro 4,7%, promocionar aulas específicas para alumnos con entornos difíciles 3%, escuelas de padres 3%, control de escolarización 3%, orientación 3%, coordinación con servicios sociales y educativos 3%, cursos de formación del profesorado 3%, Ciclos Formativos de Grado Medio, 3%, Plan acogida 1º de ESO 3%, y medidas de compensatoria 3%.

Entre las **medidas específicas llevadas a cabo** por los centros encontramos medidas muy semejantes y el criterio utilizado para su interpretación ha sido el mismo que en la pregunta anterior. Sobresale una vez más el **Programa de éxito educativo**, siendo señalado por un 25% de los centros. Sin embargo en segundo lugar destaca el diálogo con las familias y con los alumnos 14%, después se encuentran los programas de orientación individual con un 14%, Contrato Programa 14%, programas de PCPI 14%, programa de absentismo, control, intervención y seguimiento de los casos de absentismo crónico y temprano 11%, apoyos y refuerzos 11%, planes de acción tutorial 9,3%, PROA 9,3%, programas de diversificación 9,3%, programa específico de atención a la diversidad 7,8%, grupos flexibles y otras medidas de atención a la diversidad 7,8%, plan de acogida a nuevos alumnos 6,2%, aula de compensatoria 4,7%, CEAS y Centro Día del municipio 3,1% y coordinación de convivencia 3,1%.

El siguiente apartado analizado resulta de interés por la amplia coincidencia existente entre los centros sobre las **dificultades** con que se encuentran para combatir el ATEF, a pesar de que era una pregunta abierta. Se ha seguido el mismo criterio para hallar el porcentaje que en los dos ítems anteriores, es decir sobre los 67 centros de la muestra.

La **dificultad mayor es la escasa participación de las familias** 57,8%, la desmotivación de los alumnos el 21,8%, el entorno y factores sociales 18,75%, las dificultades económicas que no permiten disminuir los ratios y aumentar los apoyos y desdobles 15,6%, el abandono institucional de la administración educativa 7,8% los currícula de estudios obligatorios excesivos y poco coherentes con las necesidades sociales 6,2%, la falta de respeto a la autoridad y falta de valoración de la escuela 6,2%, ausencia de conciencia de trabajo-esfuerzo 4,7%, la falta de una oferta educativa adecuada en localidades del ámbito rural 4,7%, la postura profesional del profesorado, resistente a lo que signifique “*perdida de privilegios*” 3,1%, la existencia de desajustes entre la oferta educativa de cualificaciones profesionales y la demanda social real 3,1%, y el desfase curricular del alumno 3,1%.

Una conclusión importante alcanzada es el grado de desconocimiento general entre los centros sobre **cuándo** empezaron a tomarse medidas sobre el ATEF. De hecho hay un 40,4% de centros que no responden, un 23,8% que dicen que hace 5 años, hace 6-7 años lo afirma un 16,6% y hace 10-15 años un 9,5%. Finalmente hay un 9,5% que dicen que desde siempre, lo que hace deducir la “**juventud**” de la **consideración del problema del ATEF** en CyL.

Con respecto a las medidas consideradas más **eficaces** para tratar el ATEF hay muchos centros que no responden, y sólo se han contabilizado 69 respuestas globales. Hay que tener en cuenta que hay centros que proporcionan más de una respuesta. De las 69 respuestas recogidas, la más repetida es la de los **apoyos, refuerzos y seguimiento continuado del alumno** 14, 5%, seguida del contacto con familias y escuelas de padres 13%, PCPI y de nivel 2:11,6%, programas de diversificación 10%, programa absentismo- control de faltas: 7%, la flexibilización de acceso a ciclos 7%, PROA 5,7%, Éxito Escolar 4,3%, colaborar con servicios sociales y organismos exteriores 4,3%, la acción tutorial 2,9%, la orientación 2,9% y la detección temprana de los Equipos de Orientación Educativa 2,9%.

Por último, las medidas consideradas más **ineficaces** para tratar el ATEF no son muy valoradas y solamente se dan 34 respuestas entre todos los centros, por lo que el porcentaje se ha hallado entre las respuestas dadas. Entre ellas curiosamente y a pesar de ser la más conocida y enumerada entre las medidas de CyL y de los centros, **el éxito educativo** es considerada como la más ineficaz con un 32,3%, seguida del control de absentismo tal y como se realiza 23,5%, ninguna 14,7%, falta de concienciación de las familias y la falta de autoridad ante las familias 5,9%, PCPI 2 (para etnia gitana) 5,9%, y la promoción por ley 5,9%

La otra parte del cuestionario se basó en la valoración sobre la influencia en la política educativa del Consejo Escolar autonómico, procurador del común, Parlamento, sindicatos, AMPAS y comunidad educativa. Como se deduce de los datos extraídos de la tabla del anexo 3, la influencia de las **valoraciones, aportaciones o resoluciones de los agentes**, organismos o instituciones es percibida como escasa entre los directivos de los centros educativos de Castilla y León, salvo en el caso del Parlamento Autonómico, las **Cortes de Castilla y León que se valora en un 70% como influyente** o muy influyente.

Podemos extraer la conclusión de que lo tratado en las Cortes de Castilla y León en materia educativa se percibe como influyente y por tanto importante en la política educativa de la Comunidad, mientras que los organismos y agentes tradicionalmente vinculados a la educación e influyentes como es el caso de sindicatos educativos, consejo escolar autonómico, o las AMPAs que ejercen su labor en el marco educativo así como el conjunto de la Comunidad educativa entre la que se incluye al profesorado no son percibidos como influyentes, más bien lo contrario.

De hecho es el Procurador del Común quien anualmente emite resoluciones al gobierno correspondiente sobre las quejas que se hayan producido en el área de educación, quien recibe una valoración más escasa.

Se podrían dar razones al respecto como que se desconoce la labor que estos agentes realizan, que se ha perdido confianza en su capacidad de actuación, o por el contrario que es la política la que cada vez ocupa más espacio de influencia dejando menos a los profesionales.

La conclusión es que parece por lo menos **preocupante** constatar una opinión generalizada sobre el hecho de que la Comunidad educativa, que incluye a AMPAS, profesores y sus representantes deciden poco sobre la política educativa en Castilla y León, una conclusión poco alentadora para los profesionales que se dedican a ello y que

conocen el sistema desde distintas áreas, mientras que las decisiones pueden recaer en políticos que no tienen por qué ser conocedores o profesionales del campo educativo y que en una buena parte no lo son.

9.3.- Datos y análisis sobre la entrevista relativa al ATEF al Consejero de educación D. Juan José Mateos

La entrevista³⁸⁶ realizada en el mes de enero del 2012 se contextualizó en el marco de los objetivos europeos 2020. En primer lugar se pidió la priorización de uno de ellos mediante una escala de importancia. La respuesta estuvo en consonancia a la situación educativa de CyL, teniendo en cuenta la importancia de todos los objetivos europeos, es lógico no reforzar la orientación hacia la Educación Superior cuando esta CCAA y como ya hemos comentado previamente se encuentra por encima de la UE hasta en 6 puntos. Es consecuente pensar que en un momento como el que se está viviendo se priorice en palabras del consejero *“el reto de reducción de abandono temprano de la educación y la formación hasta situarlo en el 15% al término de la misma (legislatura), así como a la mejora de competencias básicas. En relación al Abandono, esta Administración es consciente y conocedora de que el objetivo europeo al respecto para el 2020 se sitúa en el 10%, si bien hemos de tener en cuenta la situación de la que partimos, un 23,34% en el año 2010 y la previsión de logro efectivo a medio plazo”*.

Esta respuesta va ligada a la siguiente pregunta que se realizó basada en la valoración del esfuerzo de la CCAA en relación a los objetivos europeos, y que Mateos explica de la siguiente manera: *“surgen interrelaciones entre ellos, de tal manera que los esfuerzos dirigidos a un objetivo repercuten positivamente en los demás. Entre estos objetivos, podemos destacar la mejora del éxito educativo a través de la consolidación de competencias básicas con la finalidad de reducir la tasa de fracaso escolar hasta el 10% en la legislatura actual”*.

Está claro, por tanto, que según las palabras del máximo responsable educativo de CyL, la orientación del trabajo de la comunidad de CyL se basa en adoptar una política para confluir con Europa, y en segundo lugar, ésta se adapta a las debilidades del sistema, entendiendo como estas donde los resultados se alejan más de las metas a alcanzar, en el caso del ATEF reducirlo al 10%.

Siendo la Consejería de Educación conocedora de la estrategia de Europa 2020 sí *“se tienen en consideración las propuestas de recomendación del Consejo de la Unión Europea relativo a las diferentes materias”*. Es interesante el matiz que introduce de hacer del *“sistema educativo un instrumento para el crecimiento económico y social mediante la infusión del espíritu emprendedor, la flexibilización de la Formación Profesional y el estrechamiento de los vínculos entre universidad y empresa.”* Una cuestión llamativa porque pese a que los objetivos que plantea son los razonables y esperados desde una persona ampliamente conocedora del sistema educativo, que valora la aportación del sistema educativo para lograr un crecimiento económico y social,

³⁸⁶ La transcripción íntegra se encuentra en el anexo 4.

debemos recordar que las medidas a las que apunta de flexibilizar la FP e impulsar el espíritu emprendedor, están lejos de ser valorados como objetivos alcanzados en CyL, como hemos comprobado en la **evaluación de las medidas** que se llevan a cabo en CyL y como también hemos observado en la extracción de las conclusiones del grupo de discusión.

En relación al trabajo concreto de algún objetivo europeo, Mateos destaca el *“Programa para la Mejora del Éxito Educativo que, a lo largo de los últimos años, ha dado unos resultados esplendidos....Con el desarrollo de este Programa hemos conseguido reducir el índice de Fracaso Escolar en Educación Secundaria hasta el 21,97% en el curso 2010/11 y, como consecuencia, aumentar la tasa de titulación hasta el 78,03%, por lo que es nuestra intención seguir contribuyendo a su ampliación y potenciación.”*

Es decir, sí podemos interpretar que en la política educativa de la Consejería de Educación se encuentra presente la política educativa europea mediante la persecución de alcanzar una convergencia con los objetivos europeos, y concretamente existe con respecto al ATEF, como veremos a continuación.

Mateos relaciona **fracaso escolar y abandono** *“en ocasiones convergen, pues hay políticas que presentan actuaciones concretas que tienen por objetivo la reducción de ambos.”* Significativamente, y al igual que el Consejo escolar autonómico, atribuye la reducción del fracaso escolar al Programa de Éxito Educativo, que hemos señalado en el capítulo anterior, pero como también hemos visto, hay una clara discrepancia con el sentir de los centros educativos.

Sin embargo, hemos de valorar positivamente el hecho de instaurar este programa que persigue un objetivo concreto y que además se relacione el problema del fracaso escolar con el ATEF como podemos entender de la siguiente cita: *“Alcanzados ciertos valores en relación al primero, es momento de establecer como objetivo prioritario de la política de esta Administración impulsar la continuidad formativa de los jóvenes más allá de las etapas obligatorias”*. Entendemos que esta última parte es la concreción del objetivo europeo, puesto que se persigue extender la formación más allá de la ESO, y por tanto reducir la tasa de ATEF.

Es decir que la lucha contra el ATEF se convierte en objetivo educativo prioritario de CyL, siendo valorado por su consejero de educación como un problema muy grave en España, (con un 4) y de grave (con un 3) en Castilla y León, una coincidencia en la valoración con los centros educativos de CyL.

En relación a las **causas para el abandono escolar temprano**, consideramos que la Consejería de Educación es conocedora de la realidad del ATEF y a través de su consejero constatamos que las razones que él baraja son las que se han ido analizando en capítulos anteriores y a lo largo de esta investigación. Mateos lo considera *“bastante complejo... no parece que haya una causa única, sino la confluencia de un numeroso conjunto de factores”*.

Transcribimos las posibles razones que Mateos señala para el abandono escolar en Castilla y León:

- *“Factores socio-familiares y personales. La familia, de forma progresiva, desempeña un papel relevante en la constitución personal de cada joven,*

tamizando influencias externas de índole sociocultural, por lo que se antoja clave en el fomento de la valoración de la educación. Por otra parte, hay que tener en cuenta las características que conforman la personalidad del alumno, las motivaciones e intereses, pensamientos, su manera de afrontar los éxitos y fracasos, su trayectoria escolar y situación académica, las experiencias que ha vivido en el contexto educativo y fuera de él, en definitiva, todo aquello que hace su historia personal.

- **Factores laborales.** *La atracción del mercado laboral, partiendo de la idea de que la oferta de trabajos poco cualificados a población joven puede servir de catalizador del abandono de la educación.*

- **Factores educativos.** *Desde la óptica de la educación, el abandono escolar atiende a dos realidades fundamentalmente: el fracaso y la falta de retención”.*

Vistas las causas que provocan el ATEF, lo siguiente que se preguntó fue por las **medidas llevadas a cabo en CyL**, entre las que destacó la aprobación del “Plan para reducir la tasa de abandono escolar temprano” en el 2012³⁸⁷. Según Mateos es importante que el Plan “*incorpore actuación directa e indirecta a través de otras entidades, así como dirigidas a colectivos diferentes y bien diferenciados. Sin duda, el fenómeno de abandono no puede atacarse de forma directa ni unilateral, dada la complejidad que reviste. Igualmente, el Plan sistematiza medidas de actuación que abarcan desde la prevención hasta la intervención cuando el abandono ya ha tenido lugar; se trata de dar respuestas ajustadas a los diferentes perfiles de población que lo precisen*”.

A pesar de que el Plan lleve pendiente de su realización o aprobación desde hace años, el objetivo en sí es loable puesto que pretende abarcar el problema del **ATEF desde una perspectiva multidisciplinar**, orientado a distintos colectivos y con medidas de prevención y actuación, siendo las tres áreas primordiales para tratar el problema y que como hemos ido viendo son compartidas ampliamente por todas las fuentes.

También señala Mateos como medidas para combatir el problema el Convenio de colaboración con el Ministerio de Educación para el desarrollo de los programas de refuerzo, orientación y apoyo (PROA) y de reducción del abandono temprano de la educación y la formación en el marco de los Programas de Cooperación Territorial.

En relación al **comienzo** de las medidas para trabajar el ATEF en CyL se cita el Programa de Éxito Educativo y principalmente en las dos últimas legislaturas³⁸⁸, a través de los Convenios de colaboración, de carácter anual, con el Ministerio de Educación para el Plan de Apoyo a la implantación de la LOE, año **2007**.

Según el consejero de educación la vía para **evaluar los resultados** de las medidas tomadas en relación al abandono escolar son la información relativa a las **tasas brutas de graduación en enseñanzas pos obligatorias**, permitiendo una descripción veraz de la situación de las mismas: “*A nivel cuantitativo, hemos constatado un incremento en el número de alumnos matriculados en Formación Profesional en los*

³⁸⁷ Hemos de recordar que este Plan lleva pendiente de aprobación desde el año 2009 en que apareció por primera en el Convenio firmado con el MEC.

³⁸⁸ Las dos últimas Legislaturas hacen referencia a la VII (2007-2011) y VIII (2011-)

últimos años. En el curso 2009/10 el incremento de alumnos matriculados fue del 11,44% y en el curso 2010/11 el incremento fue del 7,87%. Además de lo anterior, los refuerzos del programa de éxito educativo, que palian la expulsión del alumnado de nuestro sistema, tienen comprobada eficacia.”

Es decir, que **no hay una evaluación específica** acometida al respecto y se usa para tal fin la variable que hemos barajado anteriormente que es la **matrícula en FP** y los datos relativos al fracaso escolar de las etapas pos obligatorias. Datos que **no** son un indicador preciso, puesto que la tasa de ATEF hemos visto que se debe a múltiples factores, por lo que su evaluación debería ser más ambiciosa y abarcar más campos y metas de evaluación, como la elaboración de un estudio de evaluación centrado en la eficacia de las medidas, la relación entre la tasa de ATEF y las tasas de titulados en correspondencia de determinados años, una evaluación centrada en determinadas zonas con concentración de bolsas de abandono, etc. Por otro lado, no existe una correspondencia entre el aumento de alumnos matriculados en FP y la reducción de la tasa de ATEF, puesto que ésta se ha incrementado en el año 2011.

Con respecto a la necesaria implicación social en la lucha del ATEF, Mateos opina que *“se requiere del compromiso de todos: familias, profesorado, sociedad y administraciones...Entendemos que la lucha contra el abandono no puede circunscribirse únicamente a lo realizado en el contexto educativo formal, por lo que muchas actuaciones suponen la consideración, desde parámetros de la prevención hasta los más intervencionistas, del resto de agentes y sectores que conviven con la escuela.*

Además, la coordinación con las entidades locales es una dinámica de probado valor para incrementar la eficacia global de los centros educativos.Es necesario que todos contribuyamos a afrontar de manera enérgica un problema que afecta de manera importante a la futura estructura de nuestro sistema educativo, económico y social. Esa labor no puede ser asumida de manera exclusiva por el sistema educativo”.

Esta es una reflexión de importancia, planteada desde el principio de esta investigación, desde que se empezó a analizar el marco contextual de los objetivos europeos, y concretamente el del ATEF cuya reducción al 10% se basa en lograr mejores ciudadanos y más formados y dotarlos de cualificaciones para mejorar los índices de empleabilidad y de cohesión social.

Sin embargo, y pese a las buenas reflexiones, intenciones y medidas puestas en papel, consideramos que en este campo hay un largo recorrido por hacer, empezando por la coordinación con otras Consejerías y entidades externas al sistema educativo, como se ha indicado a través de la evaluación de las medidas y a través de las respuestas de los cuestionarios de los centros.

En relación a las **herramientas existentes** en Castilla y León para detectar, prevenir y hacer el **seguimiento** de grupos o bolsas de abandono temprano, se cita exclusivamente el Plan para reducir la tasa de abandono escolar temprano, que *“prevé numerosas actuaciones dirigidas a la identificación del alumnado en riesgo de abandono temprano de la educación y la formación, así como la intervención especializada con colectivos específicos, seguimiento y evaluación de grupos o bolsas de abandono temprano”.*

Estimamos por tanto que a fecha actual no hay ninguna herramienta activada formalmente para tal fin, ya que no ha sido aprobado el citado Plan. Este aspecto supone una debilidad del sistema en CyL, puesto que difícilmente se puede tratar un problema con eficacia si no se ha hecho un diagnóstico adecuado y previo. Por ello estimamos que ésta es una de las áreas de mejora que se debe abordar.

Por otro lado, los **perfiles sociales dominantes** que influyen en el abandono escolar lógicamente se centran en las personas con ausencia de titulación para seguir estudiando, por las causas barajadas anteriormente, a lo que Mateos puntualiza *“obviamente, la respuesta a cada una de estas y otras situaciones ha de ser diferente y así lo entendemos desde esta Administración Educativa”* por lo que se da una visión amplia y diversificada en el tratamiento del problema. No obstante, debemos insistir que ésta es una de las líneas que consideramos que debiera mejorar en esta Consejería; se requiere una **mayor profundidad de relación y coordinación con otras Administraciones** que tienen competencias sociales y económicas y abordar un protocolo de actuación común.

En relación a la **identificación** en Castilla y León **de zonas**, áreas o distritos donde se concentren mayores casos de abandono escolar, Mateos se vuelve a referir al Plan para reducir el abandono escolar temprano y la necesidad *“de conocer qué variables influyen en el contexto geográfico y qué tipo de incidencia ejercen sobre este factor”*. Pero debemos seguir teniendo en cuenta que el Plan no está disponible, por tanto no hay datos o estudios oficiales realizados al respecto.

Entre las medidas o programas que se están llevando a cabo para facilitar y promover la **reinserción del alumnado** que previamente ha abandonado los estudios en Castilla y León, se priorizan *“los PCPI, el fomento de la educación de adultos, y de la oferta de los Ciclos Formativos de Grado Medio”*. Todas estas medidas en las que hay coincidencia en mayor o menor grado con la valoración hecha por los Centros.

Un tema que se abordó en la entrevista fue la consideración del ATEF como un problema de Estado o de Comunidad Autónoma, es decir, si se puede abordar desde Castilla y León o debe ser un objetivo de la política nacional. Según el consejero de educación, *“se trata de un problema de Estado. La historia reciente de España, la estructura de nuestro mercado de trabajo y una serie de valores sociales que tienen una fuerte resistencia al cambio, han provocado que una parte importante de nuestros jóvenes abandone la formación al finalizar el periodo obligatorio... no es sencillo delimitar que parte de la responsabilidad se debe a condiciones estructurales de la educación a nivel nacional o a políticas regionales de educación. Por lo tanto, no podemos obviar que, el abandono escolar temprano se configura como un mal estructural de la educación española y una losa para nuestro futuro”*.

Con respecto a las posibles soluciones para el problema Mateos apuntó a la *“colegialidad de actuaciones y planes conjuntos entre las Comunidades Autónomas, y la implicación del Ministerio de Educación,... así como implementar medidas de diferente naturaleza y dirigidas a diferentes ámbitos de impacto”*. Lo que supone una convicción de la necesidad de una orientación para abordar el problema hacia la cooperación entre administraciones.

Otra cuestión que se planteó en la entrevista fue la valoración de los **Programas de Cooperación territorial** en los que Castilla y León participa completamente, que están relacionados con los objetivos europeos y son una vía para alcanzar la confluencia europea. La valoración hecha al respecto fue de un 2 de un máximo de 4, siendo el mejor valorado el programa número 6 “**Contratos programa con centros para el incremento del éxito escolar**”.

Mateos señala que es el programa que puede conducir a mejorar muchos de los aspectos preocupantes de nuestro sistema educativo: éxito escolar, convivencia escolar, aprendizaje de lenguas extranjeras... y, por defecto, **con incidencia en la prevención del abandono**: “*Cada centro tiene unas peculiaridades distintas y ha de tener la posibilidad de contextualizar y definir sus propios compromisos de mejora*”. Del mismo modo, Mateos valoró dentro de los PCT como los más útiles “*la formación permanente del profesorado, la evaluación, los idiomas, la competencia digital, las competencias básicas,... en definitiva, todos, son de sumo interés por lo que de modernización y efecto multiplicador conllevan las actuaciones que incorporan*”.

Debemos añadir que el programa *Contratos-programa* relativamente nuevo es bien valorado (también lo es por los centros educativos), no obstante, nos tememos que los resultados no vayan a ser los esperados, puesto que dentro de los recortes a los Programas de Cooperación Territorial, éste ha sido uno de los afectados y aunque en CyL siga llevándose a la práctica se ha quedado sin financiación, es decir, se pueden llevar a cabo todas las medidas propuestas por los centros que no requieren recursos económicos.

La segunda parte de la entrevista se centró en la visión del propio Consejero de algunas cuestiones “influidas” por la política que afectan de manera determinante en las actuaciones en política educativa. En capítulos anteriores se analizó el intento de pacto a nivel nacional como una base que iba a impulsar un desarrollo común a nivel estatal de ciertas cuestiones abordables de política educativa, como es el caso del ATEF. En este sentido **Mateos sí considera importante alcanzar un Pacto educativo** a nivel nacional en el que deberían formar parte los partidos políticos, los agentes sociales y las familias y cree que es posible lograrlo, aunque reconoce que los partidos políticos son un obstáculo. También considera que la **ideología** o programa político de una Comunidad **determina** o condiciona el tratamiento del problema del abandono escolar, como en todo el diseño de la política educativa

Dentro de las vías de colaboración y comunicación con la Comunidad educativa (centros, padres, profesores, alumnos) admite que toda la comunidad educativa debe ser partícipe del sistema educativo. Concretamente, en la pregunta de las actuaciones que puedan involucrar con respecto al ATEF, nuevamente remite al Plan del Abandono escolar, pendiente de aprobación, en el que se “*prevé utilizar, de forma específica, herramientas, canales de comunicación y procedimientos para difundir la información necesaria a los alumnos, familias y profesionales de la educación, ya que la prevención se fundamenta en la información...esta problemática requiere de la colaboración de todos los protagonistas del sistema educativo, siendo fundamental promover una difusión eficaz de conocimiento e información entre todos ellos*”.

Consideramos especialmente **relevante** esta **voluntad de colaboración con la Comunidad educativa**, porque como hemos comentado previamente, este es un problema polifacético que poco éxito puede tener, si sólo se enfoca desde un ángulo, y en el que se requieren distintos prismas, y distintos agentes para ser abarcado adecuadamente. Sin embargo, la voluntad de colaboración no necesariamente significa acción, como ya hemos visto anteriormente en las medidas previstas de la Consejería, puesto que muchas de ellas se quedan limitadas a la expresión de voluntad pero no llegan a concretarse en actuaciones concretas. En este sentido estimamos que la Consejería de Educación debe dar un paso más en la formalización de actuaciones previstas pero no ejecutadas y adoptar un mayor compromiso del temporalización de actuaciones y especificar su forma de ejecución. Es decir, el fondo se expresa pero no el cómo ni el cuándo.

La última parte de la entrevista se centró en la valoración que, él como consejero de educación, presta a la influencia de distintos agentes externos para llevar a cabo una determinada política educativa en Castilla y León.

Las valoraciones al igual que en toda la entrevista fueron de entre 1 y 4 (de menor a mayor). Dentro de las cuestiones que valoró las que más influencia tienen para él son las evaluaciones internas y externas al sistema (PISA, Evaluaciones Diagnóstico...) e importancia de la educación en la vida parlamentaria, ambos valorados con un 4.

El resto de los ítems son valorados con un 3 en grado de influencia en política educativa, es decir, las resoluciones e informes del Consejo Escolar Autonómico, las resoluciones del Procurador del Común, el Parlamento Autonómico, los Sindicatos de educación, y la comunidad educativa.

Por último, finaliza la entrevista con una última reflexión sobre el ATEF en relación a la conveniencia de que *“las necesidades del mercado de trabajo deberían influir aun más en la política educativa de la Formación Profesional y la universitaria”*.

Una reflexión que puede dar lugar a muchas interpretaciones, empezando por la conveniencia de que el sistema educativo se oriente a la estructura y necesidades laborales, una cuestión que debe plantearse, pero que siembra dudas. La libre elección de carreras profesionales puede cerrar vías a estudios más humanistas, que tienen menos demanda laboral por ejemplo, o en otro plano de interpretación, nos ceñiríamos a la conveniencia de ajustar más la demanda laboral a perfiles profesionales y consecuentemente se deriva a una exigencia de determinadas cualificaciones, o dicho de otra manera, las empresas podrían o deberían requerir “siempre” títulos o cualificaciones a los jóvenes para el desempeño de puestos de trabajo, así se evitaría el ATEF, y se potenciaría un mayor respeto al sistema educativo porque abre puertas para el mundo laboral, y se conseguirían más profesionales cualificados.

En definitiva, el desarrollo de la entrevista presenta un grado de preparación por parte del Consejero de Educación y una preocupación por el tema del ATEF, también una clara convicción de que la línea de trabajo en la Consejería de Educación es la correcta, por alusiones a los resultados de CyL en las evaluaciones externas que avalan una satisfacción en resultados y nivel de competencias. Asimismo, como es de esperar

en una persona con su responsabilidad en el ámbito educativo, se vislumbra un deseo de colaboración y escucha a los distintos agentes implicados, y con la comunidad educativa.

Sin embargo, debemos insistir que no es lo mismo, fracaso escolar que abandono, y mientras los datos de lo primero son positivos y se van reduciendo año a año, no sucede lo mismo con los datos del ATEF, lo que requiere un mayor nivel de concreción por parte de esta Consejería en acometer medidas, empezando por el Plan de Abandono al que se hace muchas referencias pero que lamentablemente no se conoce todavía.

9.4.- Datos y análisis sobre conclusiones alcanzadas en el Grupo de discusión relativo al ATEF

Los datos que se presentan a continuación son los obtenidos en la sesión del grupo de discusión que se realizó en torno al ATEF en el mes de junio del 2012.

Para la organización del material surgido de la sesión, se analizaron las intervenciones de los participantes con la intención de encontrar las ideas fundamentales, identificar los temas centrales, buscar la categoría o concepto que las unificó, y agrupar las respuestas ofrecidas.

Dentro de los temas y cuestiones abordados relativos al ATEF las concretamos en cuatro bloques: razones para la existencia del ATEF, valoración de medidas existentes para prevenir y paliar el ATEF en CyL, reflexiones sobre el problema del ATEF (FP, sociedad, formación de adultos...) y finalmente conclusiones sobre el caso concreto de CyL.

9.4.1.- Análisis y discusión de razones para la existencia del ATEF.

En primer lugar, debemos resaltar el acuerdo existente entre los participantes sobre las **razones** que provocan el abandono escolar, coincidentes con las ya mostradas en los cuestionarios de los centros: fracaso escolar o el historial de repetición, y *“la falta de apoyo de la familia, el contexto familiar y socioeconómico hacen que el alumno abandone”* JE³⁸⁹

El argumento ya analizado en capítulos anteriores de que la **oferta de trabajos** con pocas exigencias de cualificaciones provocaba el abandono de los estudios entre los jóvenes, fue objeto de discusión, fundamentalmente en relación con que *“muchos jóvenes abandonaban sus estudios cuando había puestos de trabajo porque los alumnos eran requeridos por las empresas incluso antes de acabar su formación”* DI³⁹⁰. Asimismo se mencionó que la crisis económica de alguna manera ha contribuido a reducir el abandono en los estudios *“Hay muchos chavales que están luchando para obtener una cualificación profesional se están dando cuenta de que sin la ESO no tienen nada que hacer, y a eso contribuye la crisis”* DA³⁹¹.

Este comentario refuerza uno de los factores ya comentados con anterioridad de que la **falta de exigencia de cualificaciones** profesionales o estar en posesión de ciertas

³⁸⁹ JE: Jefe de estudios.

³⁹⁰ DI: Director de IES

³⁹¹ DA: Director CEPA

titulaciones o acreditaciones facilita el incremento de la tasa de ATEF, según apuntan Fernández Macías, et als. (2009) o de la Cruz y Recio (2012). En este sentido, si se quiere reducir la tasa se debe conectar la exigencia laboral de posesión de titulación a la contratación por las empresas, un ámbito que se escapa del educativo pero que evidentemente requiere atención y coordinación entre las administraciones competentes.

Otra **razón** debatida entre los participantes como causa para el ATEF es la falta de actuaciones específicas en la **educación primaria**, una razón compartida también con algunos centros educativos a través de sus directores y manifestada en los cuestionarios, es decir, se ve necesaria la atención temprana para evitar problemas educativos posteriores. Sin embargo y a pesar de sugerirse la conveniencia de introducir medidas compensatorias, no hubo acuerdo con respecto al tipo de medidas que debieran anticiparse en educación primaria, aun así introducimos el siguiente comentario porque viene a resumir el debate mantenido: “... *en educación primaria no se hace nada para evitar el posible abandono y es en esa etapa de escolarización donde empiezan los problemas educativos y se detectan las mayores dificultades*” JE. Esta reflexión es reforzada en parte por el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2012) que apuntan a la escolarización temprana, a **políticas de diagnóstico precoz** desde los primeros cursos, a la atención personalizada, a la acción tutorial efectiva, a políticas de apoyo al personal docente y al fortalecimiento de la orientación escolar como vías para prevenir el fracaso escolar y consecuentemente el ATEF.

Dentro de las distintas caras que presenta el problema del ATEF, es interesante el planteamiento introducido por uno de los participantes que señala el factor de **padres divorciados o separados** como una razón que afecta en el abandono de los estudios, siendo significativo su porcentaje en centros educativos de clase media donde apenas hay abandono, y lo que hay coincide de manera determinante en casos de hijos de padres separados: “*los alumnos están en medio de los problemas de los padres y acaban haciendo lo que quieren...*” DI. Es decir, se refuerza la importancia del apoyo familiar en el entorno educativo para la consecución del éxito escolar.

Sin embargo, un argumento introducido en las líneas de investigación de Faci (2011) y planteado en la discusión del grupo es el de la **rigidez y exigencia** del sistema educativo.

El debate sobre la flexibilidad del sistema abarcó varias cuestiones de gran importancia, desde la conveniencia de poder facilitar las vías de acceso para la continuidad en los estudios, no cerrando vías por la exigencia de titulación, pasando por las implicaciones que esas necesidades conllevarían: “*¿cómo debería hacerse, mediante unos itinerarios en secundaria o flexibilizando el currículo en la secundaria obligatoria?*” IE³⁹². Estas son algunas de las cuestiones que hacen profundizar en un debate educativo sobre los tipos de cambios que se pueden o deben hacerse, ¿cambios absolutos con un sistema nuevo o sobre el sistema existente? Algunas de las ideas que se apuntan en este sentido son diversas, desde la necesidad de flexibilizar en la ESO, o “*con el sistema que tenemos actual hay que aplicar medidas antes, llegan alumnos a*

³⁹² IE: Inspector de Educación.

secundaria con los que ya no se puede hacer nada, pero se pueden tomar medidas con los CEAS, hay muchos medios pero se debe actuar antes” JE, o pasando por la flexibilidad en el retorno a los estudios para los alumnos que no continúan estudios pos secundarios y por tanto que abandonaron prematuramente el sistema.

Es decir, que la poca flexibilidad del sistema educativo es una cuestión que afecta al problema del ATEF y es una razón de tipo **inherente al propio sistema**, sin título de la ESO no se puede continuar estudiando. Esta es una razón obvia pero con grandes consecuencias que podría dar lugar a un debate extenso en torno a la necesidad y/o conveniencia de la expedición de un título o la validez de la emisión de certificados de competencias que permitan la continuidad de los estudios. En cualquier caso, es una cuestión específica del fracaso escolar, aunque afecta al ATEF de una manera clara, puesto que la meta de conseguir un título en algunos casos causa tal estado de frustración que desemboca en la decisión de la no continuidad, o el hecho de conseguir un título puede generar también frustración por no corresponderse a las necesidades que el mercado laboral demanda según señala el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2012).

Otra causa sobre la que hubo acuerdo entre todos los participantes es el **contexto social** y económico del alumnado como origen para el ATEF, una línea ampliamente defendida por numerosos investigadores Bernardi (2010) , Roca (2010), Fernández Enguita et als.(2010), o incluso apuntada en el informe PISA.

En esta línea que hemos comentado en capítulos anteriores, estableciendo la relación entre factores relativos al contexto social y el ATEF, se manifestó también uno de los participantes: *“CyL es la comunidad donde las familias tienen más interés porque sus hijos estudien... y hay razones históricas vinculadas a la tierra”* PFP³⁹³.

9.4.2.- Análisis y discusión de medidas existentes para prevenir y paliar el ATEF.

Para valorar este apartado, se remitió a los participantes, previo a la sesión de trabajo, el documento con el resumen de medidas que aparecen en los Convenios entre la Junta de Castilla y León y el MEC relativas al ATEF de los últimos 5 años, con el objetivo de que sirviesen de referencia a lo largo de la sesión.

Uno de los primeros temas abordados fue la valoración sobre la **coordinación** en el tratamiento del problema del ATEF, en el que participan responsables educativos y agentes sociales, y también se hizo referencia a la implicación de entidades externas, una coordinación que a juicio de los participantes y de algunos directivos según los cuestionarios de centro, debe ser potenciada y mejorada. Con respecto a este tema introducimos el siguiente comentario: *“el gran problema, desde los centros se percibe que falta una coordinación, hay muchos agentes implicados, ayuntamientos, diputaciones que dan servicios sociales y que tratan a estos alumnos; desde el centro no se puede hacer nada con ellos pero desde los servicios sociales sí”* JE.

Un bloque de medidas ampliamente debatido porque ocupa un lugar destacado entre las medidas que se plantean para combatir el ATEF es el de la FP. La conclusión al

³⁹³ PFP: Profesor de FP.

respecto es clara, **la FP es un campo que hay que seguir mejorando**, una idea compartida ampliamente no sólo en esta sesión sino también en la valoración³⁹⁴ sobre la ejecución de medidas previstas en los convenios, puesto que muy pocas han sido acometidas.

Destacamos algunos de los comentarios realizados: *“la línea de trabajo emprendida en la LES, las pruebas de acceso a ciclos, anticipar medidas o la necesidad de insertar en la FP “la cultura emprendedora” son básicos para fomentar la permanencia en el estudio y para mejorar la imagen de la FP, ... sólo un porcentaje escaso de nuestros jóvenes en la FP se plantean trabajar por cuenta propia”* DI.

Con respecto a mejorar la FP, se comentó que es necesario realizar una mejor orientación y *“convencer” a las familias de que es una buena opción*. Esta idea también es compartida por el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2012:20) con referencia a la estructura del sistema y las vías naturales de continuación en el estudio: *“Las salidas hacia la formación profesional de grado superior en el primer caso y hacia la de grado medio, en el segundo, se consideran de facto salidas de segundo orden, aunque exista, aquí también, una buena dosis de fracaso escolar”*.

La orientación, buscar vías para promocionar la FP y la necesidad de mentalizar a los jóvenes de FP de ser emprendedores fueron otras de las medidas ampliamente discutidas.

Por otro lado, se considera que dentro de las medidas para la prevención de ATEF existen **los incentivos económicos**, las becas en FP, considerándose *“ineficaces porque dan lugar a la picaresca de que el alumno se matricula, recibe la beca pero no pisa por el centro y no se considera abandono puesto que está matriculado”* DI. Esta idea no es nueva, puesto que ha sido investigada y defendida por Alegre Canosa (2010), pero en el sentido contrario quien defiende que cuantas más **ayudas económicas** reciben las familias y alumnos para la continuidad de estudios, menos desescolarización se produce.

Por último dentro de las medidas de FP que se analizaron, se valoró la **escasez de las que se están llevando a cabo**: *“las que se están llevando a cabo son las nuevas titulaciones, plan de dotación con los equipamientos a los centros reducidos por la crisis, ampliar la red de centros integrados, los centros de referencia como motor de iniciativas para la FP, idea de módulos profesionales sueltos en los centros... pero éstos no se han implantado en ningún centro”* PFP.

Como conclusión y pese a que la FP ha avanzado mucho en su imagen, y en las medidas que se han planteado para lanzarla, no parece que las medidas previstas sean acordes con su posterior puesta en práctica, lo que se traduce en más marketing de la FP que en un cambio completo de su realidad.

³⁹⁴ A este respecto, recordamos que se ha realizado una evaluación sobre el número de medidas previstas en convenio que se han llevado a cabo en los centros educativos.

9.4.3.- Análisis y reflexiones sobre el problema del ATEF (FP, sociedad, educación de adultos...)

En primer lugar debemos partir de la reflexión de la **situación española** con respecto a la tasa de ATEF y partir del contexto histórico español que difiere en gran medida del europeo. Se debe tener en cuenta en todo momento que la situación de la población escolar no requería una permanencia en el sistema hasta los 16 años hasta la llegada de la LOGSE, y también se ha de tener en cuenta que el nivel de formación de la población adulta era bastante inferior al del resto de los países europeos, por eso no es de extrañar el comentario de que *“la evolución en España ha sido brutal, ahora es obligatoria y gratuita hasta los 16 años, algo impensable en los años 80”* PFP.

Por tanto, aunque es complicado, se debe tener en cuenta la situación de partida y evitar comparaciones de rankings entre CCAA que poco ayudan a solucionar el problema, pero si ayudan a desprestigiar la calidad del sistema educativo español. Ahora bien, sin obviar el problema, el sistema educativo una vez que ha logrado alcanzar el objetivo de escolarizar al 100% hasta los 16 años tiene grandes retos por delante, quizás más ahora, con una crisis que daña a los servicios públicos, y cuyas consecuencias pueden ser el agudizar más aun las diferencias existentes entre las clases más desfavorecidas, por eso el reto para el futuro podría ser no dejar de lado a nadie, y que se expresó de la siguiente manera: *“Se requiere ahora que los más desfavorecidos tengan apoyo para que nadie quede excluido del sistemaconclusión hay que invertir más en educación y flexibilizar”* PFP .

Algunas de las impresiones que se compartieron en torno a la **EPA** es que su tasa que es un indicativo del sistema educativo no refleja la realidad del sistema, puesto que se limita la evaluación internacional a la franja de 18-24 años, y a una encuesta. Esta reflexión no es nueva ni extraña, ya que es compartida por Roca, (2010) Fernández, Muñoz et als. (2010). En repetidas ocasiones se barajó la idea de restar importancia a las evaluaciones externas, tipo PISA, y en este caso a la encuesta de la EPA: *“El indicador de la tasa de ATEF no dice nada, situar el abandono y el problema del abandono entre la franja de 18-24 años no es significativo. Lo significativo es lo que está detrás, el fallo del sistema hasta llegar ahí. La falta de formación, la falta de empleo...”* IE.

Por otro lado, no debemos olvidar ni dejar de lado el hecho de que el problema del ATEF juega un papel clave en los **objetivos europeos**, para lograr una Europa sostenible en el 2020: *“representa una pérdida de oportunidades para los jóvenes y un desperdicio de potencial social y económico para la Unión Europea en su conjunto”* (Comisión Europea 2011: 4) Y es que según apuntan Fernández Macías et als. (2009:77) la asociación de formación y cualificación al empleo cobra gran importancia: *“El análisis de los jóvenes con bajo nivel educativo que están empleados muestra que el patrón general en los países de la OCDE es que a mayor nivel educativo mayor tasa de empleo, excepto en España, Grecia, Italia y Portugal”*.

Y siguiendo con planteamientos de la UE, también se introdujo en la discusión la gran conveniencia de fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida, o el PAP, el gran programa europeo en torno al cual se organizan los programas educativos europeos y que fue introducido en el capítulo 1. En este programa los CEPA y la FP tienen un papel

protagonista en nuestro país, puesto que son la vía instrumental principal para lograr este objetivo.

Por otro lado una de las cuestiones con las que nos hemos encontrado a lo largo de este trabajo, tanto en las líneas de investigación como en el análisis de los cuestionarios y como en la sesión del grupo de discusión es la **percepción irreal del problema del ATEF**, o la confusión con el fracaso escolar. En el grupo de discusión se partió del planteamiento sobre el resultado obtenido en los cuestionarios en que hay una gran disparidad con respecto a la tasa de ATEF que proporcionan los centros y que no correspondería con la tasa real de CyL, por lo que se alcanzó la conclusión de la no percepción común sobre el concepto de ATEF, puesto que en los centros de la ESO pocos alumnos cumplen con esas características y los datos que proporcionan parecen estar más basados en fracaso escolar que en el ATEF según la definición compartida por la UE. *“Los Institutos no lo ven como una cosa suya, ...las medidas que se ven desde los IES, ellos se las plantean para la reducción del fracaso no de ATEF”* DI, y esto, a pesar de que las medidas planteadas desde la Administración educativa están destinadas a la Educación Secundaria y están expresadas bajo el epígrafe de *“reducción del abandono temprano de la educación y la formación”*³⁹⁵ y no de fracaso escolar.

Es decir que sigue existiendo una gran confusión en torno al ATEF o el fracaso **escolar** como señalan Calero, Choi y Waisgrais (2010) y como se ha ido definiendo también desde diversos organismos de la UE³⁹⁶.

Otra cuestión tratada se centró en el propio **funcionamiento del sistema educativo** y su eficiencia como uno de los principales causantes del problema: *“algo estamos haciendo mal, dando a los jóvenes lo que no quieren, ...las cifras ocultan otras cosas, el paro tan grande, contenidos que no necesitan ...muchos centros diseñan sus optativas en función de las plantillas, porque parecen hechas para profesores y no para los alumnos, pensamos en nosotros mismos y no en lo que piensan los chicos...no damos lo que piden”* DI. Es decir, hay dos cuestiones importantes a tener en cuenta, por un lado, el que el sistema no dé a los alumnos lo que necesitan provoca según Torrego Seijo (2009) *“una desafección al sistema”* que acaba en desmotivación y posterior abandono.

Esta idea también es desarrollada por González González (2005:8) quien la expresa de la siguiente manera: *“Un currículum como el que habitualmente se oferta en los centros de secundaria, caracterizado por la fragmentación más o menos abstracta del conocimiento en asignaturas, desarrolladas en la práctica según la óptica particular de cada profesor o, en el mejor de los casos, de cada departamento; con metodologías en exceso centradas en el docente; con evaluaciones competitivas, etc. puede resultar poco interesante y retador para los alumnos, que se sentirán poco atraídos hacia lo que habitualmente hacen en el centro escolar y sus aulas”*.

³⁹⁵ El epígrafe de Programa de *reducción del abandono temprano de la educación y la formación* se encuentra junto con el PROA en los convenios firmados entre la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Educación.

³⁹⁶ Entre otros la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea que ha trabajado en distintas definiciones y conceptos relativos al abandono prematuro de la escuela.

Por otro lado, volvemos a retomar de alguna manera la idea de que el propio sistema educativo, por su rigidez puede ser parcialmente un “impulsor” para incentivar el ATEF, y quizás para reducir este efecto, se debería profundizar más entre las administraciones educativas en la autonomía de los centros, para que éstos tengan mayor libertad de oferta educativa en función de las necesidades del alumnado del entorno, tal y como se hace en otros sistemas educativos de países de la UE.

Un hecho ampliamente compartido por los participantes en este grupo de discusión y también por los centros educativos es la necesidad de **reconocer socialmente el valor de la educación**, se manifestó de la siguiente manera: *“este país debiera reconocer socialmente el valor de la educación, mientras que haya profesores que no quieren ir a sus institutos porque sus alumnos no quieren estar ahí, mientras las cosas se sigan haciendo así, es que algo está pasando”* DI.

El **respeto a la educación** no es un tema aislado que haya surgido en este grupo de discusión, sino que es un factor que influye de manera determinante en algunas CCAA, como es el caso de CyL, y otras CCAA del norte de España y que según el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2012:28) afecta a los resultados escolares: *“Los mejores resultados escolares en el norte de España parece que pueden ser atribuidos a una tradición secular fuertemente arraigada de respeto a la escuela”*.

Con estas dos citas pretendemos manifestar dos cuestiones, la primera es que la comunidad educativa no siente que la sociedad valore suficientemente la importancia que la educación tiene y aporta a la sociedad y a su desarrollo. Y la segunda es la consecuencia de la primera, si no se apoya socialmente al sistema educativo, si no se le da la importancia y protagonismo que debe tener, difícilmente podemos pretender que nuestros jóvenes lo valoren. Por tanto, la visión que se da del problema del ATEF no es sólo educativa sino que debe ser también social, puesto que es un problema que afecta a la sociedad. La falta de formación y de cualificaciones tiene principalmente consecuencias sociales, no sólo consecuencias educativas.

Finalmente, debemos introducir la reflexión sobre el papel “positivo” que la crisis económica está jugando en todo el entorno del ATEF en el sentido de que ante la ausencia de trabajo, muchos jóvenes han vuelto a las aulas, eso sí, sin olvidar las consecuencias dramáticas que la crisis está teniendo en el sector juvenil, puesto que la tasa de desempleo se ceba especialmente en los jóvenes de 18-24 años. Además, otra de las consecuencias negativas se basa también en la falta de confianza por parte de los jóvenes en las salidas laborales a pesar de tener altas cualificaciones, un hecho que influye en el desánimo para continuar en los estudios y que Marina (2011) introduce en su artículo.

9.4.4.- Análisis de datos para alcanzar conclusiones sobre la situación concreta de CyL.

Quizás la primera conclusión que se alcanzó es precisamente la perplejidad al no encontrar razones de peso para explicar el incremento de la tasa de ATEF en CyL en el año 2011 y que se sitúa, por primera vez desde que se incluye en el estudio de la EPA por encima de la media nacional.

Una vez aplicados los factores influyentes en el ATEF, el contexto social, el fracaso escolar, el posible incremento de población, la tasa de desempleo, etc. no se han encontrado razones anormales dentro del sistema educativo u otros cambios llamativos que puedan haber provocado en CyL un incremento de 4 puntos en el último año, por lo que es posible que se deba a razones externas al sistema educativo.

Asimismo la ausencia de conclusión a este respecto consolida la reflexión de que hay que **restar importancia a las tasas** y podría afianzar la afirmación de que la herramienta de la EPA no refleja bien la realidad española en el problema del ATEF. En este sentido hubo algunas manifestaciones: *“Las evaluaciones PISA y otros informes tienen la importancia que tienen, pero parecen más una moda, los porcentajes, etc....las estadísticas hay que darles la importancia justa, es una carrera de cifras, la realidad está en otro lado”* DI. Otra manifestación en esta línea es: *“En una Comunidad como CyL donde todos los indicadores parece que han sido siempre favorables y han dado la razón a una administración, donde se da la razón a lo que se ha ido haciendo, de que las cosas van bien, y de repente se ve una cifra como esta de incremento de 4 puntos que tira todo por tierra... estoy muy sorprendido de estas cifras en Castilla y León”* IE.

Como introdujimos en el apartado 9.4.3 los centros educativos proporcionan datos **inexactos sobre las cifras de ATEF** para lo que se ofrece la siguiente explicación: *“No es posible que los centros públicos tengan los datos de abandono que proporcionan, los centros engañan, el dinero está ligado a resultados,... lo que sí es cierto es que la tasa de ATEF en FP es brutal”* PFP.

De las intervenciones realizadas, podemos interpretar que la administración lanza medidas para frenar el abandono pero en realidad los centros las ven como medidas para evitar el fracaso, y resulta inevitable que los centros educativos relacionen ambos conceptos, situación que conlleva también el hecho de que aunque las medidas pertenezcan al “paquete” para combatir el ATEF, los centros las entienden como medidas para combatir el fracaso escolar o por el contrario favorecer el éxito educativo, puesto que una consecuencia de reducir el fracaso escolar, sea la posterior reducción de la tasa de ATEF, sin embargo para la mayoría de los IES, el grupo meta, los 18-24 años está fuera de ellos, y quizás por ello haya un nivel menor o inferior del alcance del ATEF, lo que consideramos una debilidad en el tratamiento del problema, siendo un tratamiento parcial que crea confusión entre los que tienen que poner en marcha los programas educativos correspondientes.

Parece evidente que fracaso y abandono son temas tan relacionados que es la propia Administración la que los plantea como **una cuestión con las mismas medidas**, ya que el segundo es consecuencia del primero, y previendo el primero se minimiza el segundo.

Está claro también, que el problema del ATEF es un **problema social** cuya prevención se plantea en el sistema educativo, pero se debe tener en cuenta que la franja de 18-24 años es una franja de edad que está más fuera del sistema educativo en porcentaje que cualquier otra, lo que refuerza nuestro argumento de que se deben tomar medidas para hacer el seguimiento de los jóvenes que han abandonado desde todos los ámbitos que se requieran, social, laboral y por supuesto educativo.

Una reflexión importante sobre las **medidas** aplicadas en los centros tiene que ver con que éstas dependen en su aplicación del tipo de alumnado que haya en un **entorno** y en un centro y estas deben adaptarse a ellos, puesto que no todas se debieran instaurar en todos los centros ni todas valen para todos los alumnos, y en este sentido, es determinante el contexto social, según IE. Asimismo, es relevante la necesidad de que las medidas **no sean estrictamente educativas** sino que abarquen amplios abanicos de coordinación, incluyendo a los servicios sociales: *“No todas las medidas deben ser educativas, se va mucho dinero en el ámbito social y no se ven resultados”* JE.

Sin embargo, a pesar de que las **medidas** en general son **valoradas como positivas**, hay unas más que otras, una conclusión que también se dedujo de la extracción de datos de los cuestionarios. Concretamente, hay coincidencia entre los participantes y los resultados de los cuestionarios en valorar los planes de acogida en los centros: *“La medida de acogida a los centros dentro del programa de éxito educativo, si es apreciada, está muy bien valorada por los padres...sin embargo, el programa de clases extraordinarias no se valora adecuadamente cuando no se dan en el mismo centro”* DI, en relación con la valoración del Programa Éxito Educativo que tiene varias acciones.

Otra conclusión que se alcanzó es que dependiendo del **funcionamiento y contexto** de los centros las medidas educativas pueden o no funcionar: *“Los centros que creen en determinado número de medidas, son los que pueden hacer que funcionen. Todo depende tanto del contexto, ¡el contexto social, rural, es tan importante para esto! ¡No es lo mismo Castilla y León que Madrid!”* IE. Consideramos relevante esta cita coincidente con la visión de Escudero y Martínez (2012: 186) relativa a las distintas culturas de centros y profesores que atienden a alumnado con perfil dominante de fracaso escolar: *“hay centros y docentes que tampoco resultan adecuados a estos alumnos, tampoco se implican como sería deseable en ayudarlos a aprender y no saben, no pueden o no están por la labor de hacerse cargo de sus realidades académicas, personales y sociales”*.

Esta reflexión es la base del problema porque combina diversidad, contexto social y económico, profesionalidad y oferta de medidas, es decir, que **las medidas ni deben ser iguales, ni son necesarias en todos los centros, ni en todos los contextos**, sino que los planes lanzados por la Administración deben atender a la peculiaridad y diversidad de cada comunidad educativa. Unos centros desfavorecidos pueden requerir más medidas que uno en un entorno social aventajado, pero las medidas no garantizan el éxito a su vez, ya que para que las medidas tengan éxito debe haber una cultura de éxito y superación impregnada en el centro en el que se pongan en marcha, que se cuente con equipos de profesores estables, que exista una buena coordinación, planes de convivencia, etc.

En este sentido, se manifestó que cuando los recursos están disponibles y se ponen en marcha, los resultados se hacen sentir: *“los recursos puestos por el Estado en esta Comunidad y la colaboración hacen que los resultados de Castilla y León sean mejores que en otras Comunidades”* PFP. Es decir, que para alcanzar objetivos y lograr mejora **se requiere inversión**.

La **convivencia** en los centros es otra de las líneas que algunos centros de la Comunidad marcan como un eje para evitar el ATEF, una cuestión que es compartida también por los integrantes de este grupo de discusión y que analizamos más concreta y detenidamente en el capítulo 8 en su relación con el ATEF: *“La convivencia bien llevada es un punto para evitar conflictos más graves y el ATEF, los mediadores tienen un papel importante”* DI .

En este sentido, Luengo Horcajo y Moreno Olmedilla (2006:3) asocian la convivencia o falta de ella a *“un déficit democrático en el funcionamiento de las instituciones escolares actuales”*, defendiendo que ésta es una línea en la que se debe trabajar puesto que *“ciertas características de las escuelas favorecen la emergencia de sub-culturas estudiantiles antiescuela, violencia y comportamiento antisocial, deserción creciente, y pérdida generalizada de identificación con lo escolar”*, y éstos son precisamente algunos de los ingredientes que deben modificarse en los centros escolares para evitar consecuencias mayores que desembocan en ATEF.

Por otro lado, como hemos ido indicando, consideramos que los CEPA deben jugar un papel importante como una de las posibles “vías de solución” y que pueden contribuir de manera decidida a paliar el problema del ATEF. Cabe destacar que el perfil del alumnado en los CEPA es muy variado *“unos van obligados, otros por propia voluntad por la maduración tardía, otros son de etnia gitana”* DA. Parte del éxito de estos centros se debe a que han trabajado en estrechar las líneas de **colaboración externas**, el campo de acción que abarcan exige relación con otros centros y con la administración local. Sin embargo, esta línea de trabajo que consideramos favorable en estos centros es lo que de alguna manera se echa en falta en los IES, quienes podrían tomar como modelo estas colaboraciones y establecer mayores lazos de colaboración con las corporaciones locales en el seguimiento de determinados perfiles de alumnos y familias.

Sin embargo de las manifestaciones que se realizaron, extraemos la conclusión de que muchas de las medidas que se llevan a cabo en los centros, pese a ser previstas por la Administración educativa, se ejecutan por propia voluntad, intuición y profesionalidad de los centros educativos, más que por impulso de la propia Administración, que no potencia estos centros en la medida que debiera, dándoles los recursos necesarios para mejorar y ampliar su oferta educativa, necesaria para la población adulta sin cualificaciones.

Como una conclusión, introducimos la necesaria reflexión y percepción generalizada de que **en la educación se delega el problema del ATEF**, y otros males de la sociedad: *“¿la educación no es la panacea de todos los males! ...¿Cuántos jóvenes que no han abandonado permanecen en esta Comunidad autónoma? Se está contratando a jóvenes sin cualificar, por lo que este hecho genera abandono, si se requieren cualificaciones y se exige título, se reduciría el ATEF”* DI. Este comentario también refuerza estudios de investigadores como De la Cruz y Recio (2012) con respecto a la contratación y el ATEF, quienes señalan que el sistema de empleo, el sistema laboral existente no facilita en absoluto la reducción de la tasa de ATEF.

Creemos que la paradoja es que para solucionar un problema social, económico y laboral se recurre a la educación, pero no se ponen los medios desde otros ámbitos, y

mientras no haya una mayor coordinación y estrecha colaboración entre todas las caras del ATEF, la tasa en España no podrá reducirse de una manera significativa, nos tememos que tampoco en CyL, que como hemos visto, a pesar de tener indicadores educativos favorables, su tasa de ATEF es desfavorable.

Por último, acabamos con una cita de DA que se puede utilizar a modo de conclusión: *“insisto en la formación permanente que es fundamental, porque las personas sin formación son absolutamente manipulables...”* DA. Está claro que la formación no sólo es importante de cara a la empleabilidad, sino de cara a formar ciudadanos responsables, la lucha contra el abandono prematuro es determinante para crecer económica, social y democráticamente en Europa, pues también está asociado el bajo nivel de formación a la baja participación en los procesos democráticos y a la inactividad como ciudadanos y esto es un problema que trasciende al ámbito educativo.

9.5.- Triangulación de fuentes: Contraste de fuentes: Convenios-Centros-Consejería-Grupo de discusión.

Después de analizar particularmente cada una de las fuentes utilizadas en esta investigación que hemos ido desgranando a lo largo de los apartados anteriores (y que de manera más detallada se muestran en los anexos 1-5, pasamos al contraste de ellas para obtener conclusiones reforzadas y evitar *“juicios superficiales y poco fundamentados”* en palabras de Rayón Rumayor (2012:264).

Hemos agrupado el contraste de todas las fuentes en tres bloques: conclusiones sobre la concepción y situación del ATEF en CyL, conclusiones sobre las medidas aplicadas en CyL y conclusiones sobre la tasa de ATEF y su gravedad en CyL.

9.5.1.- Conclusiones sobre la concepción y situación del ATEF en CyL.

En primer lugar, debemos comenzar por expresar algunas de las conclusiones alcanzadas sobre el ATEF después de contrastar todas las fuentes. Se considera como dato objetivo por la tasa mostrada en la EPA que el problema del ATEF en España es un problema serio que se traslada y atribuye al sistema educativo. Este dato objetivo basado en que España duplica la tasa media de la UE es reforzado por la percepción del ATEF entre los centros consultados de CyL que consideran más grave el problema del ATEF en España y así lo manifiesta un 84% de los que han contestado mientras que la gravedad del ATEF en CyL lo manifiestan el 71,5%. También es considerado como problema más grave en España que en CyL por el Consejero de Educación.

Siendo este un problema de gravedad en torno al que hay acuerdo, no se tiene la misma percepción de a qué sexo afecta más, ya que concretamente un 64% de los centros preguntados lo consideran un problema de ambos sexos, mientras que las tasas de la EPA lo sitúan como un problema que afecta más al género masculino que femenino, al igual que afecta más el fracaso escolar al género masculino que al femenino.

Con respecto al **comienzo** de las medidas para abordar el ATEF hemos podido constatar gran confusión al respecto. Los centros muestran desconocimiento general aunque su percepción generalizada data de los últimos 5-7 años, en lo que no van muy desencaminados puesto que el Consejero de Educación señala el año 2007, con la firma

del primer Convenio con el MEC el punto de partida para empezar a trabajar en el problema. No obstante, algunos centros señalan épocas anteriores con medidas como el trabajo en los CEPA existente desde siempre como una política constante en la historia educativa de CyL para combatir el ATEF.

De cualquier modo, observamos que el ATEF es un problema educativo considerado como relativamente nuevo, cuyos programas y estudios se centran a partir del año 2007, de hecho el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2012:31) manifiesta al respecto: *“ha aparecido un nuevo elemento perturbador. Éste recibe la denominación de -abandono escolar temprano-”* en un contexto que trata sobre las clasificaciones y evaluaciones internacionales tipo PISA.

Entre las razones proporcionadas para la existencia del ATEF en CyL, debemos indicar que las que se incluyeron en el cuestionario proporcionado a los centros educativos vienen extraídas del capítulo 6 y se derivan de las indicadas en las distintas líneas de investigación llevadas a cabo. Partiendo de este hecho, de que cuentan ya con el aval de estudios previos, es razonable asumir que haya un elevado consenso por parte del resto de las fuentes. Concretamente, en el cuestionario pasado a los centros, el **fracaso escolar e historial de repetición** es considerado por el 78% como la principal razón para el ATEF, seguido por **la falta de apoyo familiar al estudio** con el 56,2% y los problemas familiares 45,3% y el contexto socioeconómico 40,6%. Asimismo estas razones fueron coincidentes con las barajadas en el grupo de discusión y con las proporcionadas por el Consejero de Educación que las resume en tres tipos: factores socio - familiares y personales, factores laborales y factores educativos.

Es decir, que existe un claro acuerdo en clasificar a las razones para el ATEF como una combinación de factores que comparten lo educativo, lo familiar y lo socio-económico-laboral.

9.5.2.- Conclusiones sobre las medidas aplicadas en CyL.

En primer lugar, una de las conclusiones alcanzadas tras el contraste de fuentes es la relativa a las **medidas** previstas en los Convenios entre la Consejería de Educación y el MEC. Pese a las numerosas medidas educativas previstas por la Consejería, no son tantas las que se han llevado a cabo, de hecho, así lo han evaluado profesionales de los centros, se constata por la escasez y repetición de medidas que los centros señalan en los cuestionarios, así como se deduce también de la respuesta parlamentaria (BOCCYL de 7 de junio, 2012). Muchas de las medidas realmente realizadas lo son por iniciativa de los centros educativos, lo que supone cierto grado de “voluntarismo” de los profesionales, pero no se realizan debido a una política realmente eficaz de la Consejería, destinada a solucionar un problema. Se delega excesivamente en la voluntad de los centros cuando éste es un problema polifacético que los centros por si solos no pueden resolver.

En segundo lugar, debemos hacer referencia a la **inexistencia del Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar**³⁹⁷. Entendemos que es en torno a este plan en el que giran las políticas fundamentales para la reducción de la tasa de

³⁹⁷ Previsto en el Convenio del año 2009.

ATEF en CyL, de hecho, en palabras del Consejero de Educación este plan *“incorpora actuaciones de diferente índole, de actuación directa e indirecta a través de otras entidades, así como dirigidas a colectivos diferentes y bien diferenciados...el Plan sistematiza medidas de actuación que abarcan desde la prevención hasta la intervención cuando el abandono ya ha tenido lugar; se trata de dar respuestas ajustadas a los diferentes perfiles de población que lo precisen”*.

Es decir, que es en el plan donde parece que se determinan las actuaciones, los protocolos, los agentes que intervienen y los perfiles de población a quienes pueden ir dirigidas las medidas, lo que supone que el plan de actuación importante de CyL es éste. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ha habido 5 años de medidas acordadas en Convenio, y que una de ellas era la elaboración de este plan hace 3 años, por esta razón creemos que la temporalización de CyL debe ser mejorada, puesto que si el plan es el eje de actuación, no es muy consecuente que se elabore 5 años más tarde de haber comenzado a trabajar en las medidas, pues parte de los objetivos de este plan se basan en la detección de las bolsas de abandono, en actuaciones y en perfilar los agentes que intervienen, etc.

La inexistencia de este plan es preocupante porque pese a que la Consejería de Educación, en respuesta parlamentaria (BOCCYL de 7 de junio, 2012) afirme que está trabajando en la identificación de zonas con elevadas tasas de abandono escolar, la realidad es que no se conocen datos y pese a que la Consejería anuncie que *“las Direcciones Provinciales de Educación, a través de las Comisiones Provinciales de Absentismo y subcomisiones en las que de forma coordinada trabajan las distintas administraciones e instituciones, Consejería de Educación, Gerencia de Servicios Sociales, Diputación, Ayuntamientos, etc. tratan los datos obtenidos y ponen en marcha en los centros que imparten secundaria con mayor incidencia, planes dirigidos a paliar el abandono escolar temprano, ...”* ni los Centros educativos, ni los colaboradores que han evaluado la implantación de las medidas, ni los integrantes del grupo de discusión lo perciben como tal. Y como ya hemos indicado previamente, se intuyen medidas de programas conocidos (Éxito Educativo, PROA, PCPI, etc.), pero **no se identifican con la lucha contra el ATEF**. Asimismo, debemos insistir en la pertinencia de los comentarios repetidos entre los centros y en el grupo de discusión sobre la necesidad de incremento de coordinación con los agentes externos.

Ante estos datos, consideramos que la Consejería de Educación llega tarde con este Plan, porque las medidas que se están implantando en los centros no se identifican con el problema real del ATEF. Asimismo es preocupante que se avanza medidas que no se concretan ni en el tiempo ni se plantea su realización, es decir, se ponen en papel pero no se ejecutan, porque sigue sin existir un **plan concreto** de zonas, ambicioso y multidisciplinar, en el que realmente se analicen las razones para el ATEF en CyL y se trabajen en consecuencia. Se requiere un plan que analice los factores que influyen en su tasa. Asimismo, sigue si realizarse el estudio sobre los mayores casos de abandono escolar, importante a juicio de Mateos: *“la solución a esta problemática no consiste únicamente en identificar a los colectivos más vulnerables o de intervenir específicamente en centros con mayores tasas de abandono, sino también de conocer que variables influyen en el contexto geográfico y qué tipo de incidencia ejercen sobre*

este factor”. Es decir, que hay un contraste entre lo que dice pero luego no ejecuta la Consejería de Educación.

Con respecto al resto de las medidas que se han contrastado, debemos señalar que los paquetes considerados como más importantes son las medidas de FP, señaladas por parte de centros, grupo de discusión, medidas contempladas en los Convenios y por parte del Consejero quien señala en referencia a las medidas para reinserir en el sistema a los alumnos que han abandonado: *“se trata de contribuir a una Formación Profesional inequívocamente orientada al mercado de trabajo, con un fuerte impulso de la oferta parcial y modular así como de la oferta a distancia”*.

Sin embargo la valoración que de su puesta en marcha se ha realizado es negativa, puesto que los centros educativos reconocen como medidas las pruebas de acceso y cursos preparatorios para ciclos de GM y GS, pero ninguna más, mientras que sí reconocen las que no se han llevado a cabo, la gran mayoría, como se ha indicado previamente tanto en el análisis de la evaluación de las medidas por parte de colaboradores o por el Grupo de discusión. Entre ellas destacan la ausencia de oferta modular, o la deficiente orientación al alumnado hacia la FP. Concluimos que con respecto a la FP hay más **política de fachada** y de **promoción** que de cambios realmente producidos. Aun así, debemos destacar el incremento de matrícula producido en los últimos cursos y reconocido por todas las fuentes: *“En el curso 2009/10 el incremento de alumnos matriculados fue del 11,44% y en el curso 2010/11 el incremento fue del 7,87%”*(Consejero de Educación).

Por otro lado y con respecto al resto de medidas, concluimos con que además de las medidas ordinarias de atención a la diversidad que plantean y realizan los centros educativos, las más conocidas y consideradas como específicas son: los PCPI, considerados por el CES como la medida más eficaz para luchar contra el ATEF, y también es reconocida como una buena herramienta entre el grupo de discusión y los Centros educativos, sin embargo consideramos que debe mejorarse el acceso al nivel 2, limitado al ámbito urbano de CyL, y extender el nivel 1 a más Centros y ayuntamientos, un asunto complicado en los tiempos que corren en que se cuestiona las competencias educativas³⁹⁸ que tienen los ayuntamientos.

Otra de las medidas ampliamente conocida es el **Plan de Absentismo Escolar**, que es conocido y participado por todos los centros y que implica a las Direcciones Provinciales de Educación, a través del Área de Programas, a los centros educativos de Primaria y Secundaria a través de sus equipos directivos, a la policía municipal, a los CEAS, a distintos agentes de servicios sociales de los ayuntamientos y diputaciones, es decir, una comisión muy “amplia” que analiza los casos de absentismo de los menores de 16 años y que puede acabar derivando en la Fiscalía de menores.

Sin embargo, su procedimiento de actuación es demasiado burocrático y opera muy lentamente a juicio de algunos integrantes y según se ha comentado en los centros

³⁹⁸ Los ayuntamientos además de ser competentes en el funcionamiento de los centros de infantil y primaria, y adultos, a raíz del pacto local han ido asumiendo más competencias educativas debido a su cercanía en la prestación de servicios, por eso, gestionan escuelas de educación infantil, programas de adultos, escuelas de música, talleres de empleo, PCPI, etc.

de la provincia de Salamanca y otros centros de la Comunidad, 23,5% de los centros que opinan sobre este ítem la consideran ineficaz (siendo considerada la segunda medida más ineficaz).

El programa del **Éxito Educativo** es priorizado por el Consejo Escolar de CyL y por el consejero como el programa que ha contribuido de manera especial a mejorar el éxito educativo en CyL y como factor determinante a medio plazo para contribuir a reducir la tasa de ATEF. A pesar de ello, hay un claro contraste con la visión de los centros, que evidentemente conocen el funcionamiento del programa pero discrepan de su efectividad. De hecho los centros a través del cuestionario cumplimentado sólo un 4,3% lo consideran como eficaz, mientras que es considerado como el programa más ineficaz dentro de las medidas enunciadas por un 32,3% de los centros. Es evidente la discrepancia en la consideración de esta medida, que siendo un refuerzo educativo, se hace en horario extraescolar y para las asignaturas de lengua y matemáticas.

Entendemos que los centros educativos, según deducimos de sus respuestas en los cuestionarios, prefieren **recursos humanos ordinarios** dentro de los horarios de los centros para poder realizar apoyos, desdobles, etc. Lo que también parece evidente es que la interpretación de que la mejora de resultados escolares en CyL se deba al Programa de Éxito Educativo, es una interpretación subjetiva, puesto que dentro del sistema escolar hay diversos factores que influyen en el éxito y fracaso de los alumnos, pero atribuir la mejora exclusivamente a un programa parece demasiado arriesgado, más aun cuando sólo se refuerzan dos asignaturas y no en todos los cursos de la ESO, ni participan de ella todos los centros. Por ello coincidimos con Escudero y Martínez (2012:181) en su opinión sobre la efectividad de ciertos programas en la reducción general de la tasa de fracaso escolar y de abandono opinan: *“sería difícil establecer si dichos logros se deben a tales programas o a otras actuaciones y circunstancias sociales y escolares”*.

Sorprende la valoración del **PROA**, un programa³⁹⁹ reconocido por el Consejero como específico para la lucha contra el ATEF, pero no conocido o visto como prioritario entre los Centros educativos. De hecho aparece muy por debajo del Éxito Educativo en ser señalado entre las medidas que la Consejería aplica para combatir el ATEF, sólo el 15,6% y más abajo aún con el 9,3% entre las medidas aplicadas en el propio Centro, tampoco es considerada como muy eficaz puesto que sólo se valora con un 5,7% entre los centros educativos. Además, ni siquiera fue valorada entre los integrantes del grupo de discusión. Esto nos hace interpretar que no ha sido una medida con un gran grado de conocimiento, ya que tampoco se aplica en todos los centros educativos, a pesar de que afecta a educación primaria y secundaria. Todos estos factores dificultan el hacer una valoración objetivamente positiva sobre su eficacia.

La formación dirigida a **familias** y población escolar en riesgo de abandono es otra línea de discrepancia que hemos constatado entre la Consejería de educación y los centros o Comunidad educativa. Según la Consejería se ha realizado formación para las

³⁹⁹ El programa PROA viene recogido en el mismo Convenio que el ATEF con el MEC.

familias⁴⁰⁰ y el Consejero de Educación reconoce la importancia de la colaboración con las familias, pero según los centros hay que mejorarla, de hecho, la mayor dificultad que reconocen para tratar el problema del ATEF es la participación de las familias, un 57,8% de los centros así lo expresan, un alto porcentaje teniendo en cuenta que era una respuesta abierta. Este dato quiere decir que los centros perciben que la colaboración y comunicación con las familias debe mejorar puesto que ven el entorno familiar como una de las causas del ATEF y a la familia como la mayor dificultad para abordar el problema. Además en la evaluación de medidas ejecutadas, ésta es una en las que hay acuerdo sobre su no ejecución.

Otra medida que llama la atención por el contraste entre la visión de los centros y la Consejería de Educación es la relativa a los Planes de Mejora y Proyectos de Innovación. De hecho dentro de las medidas que se contemplan en los Convenios, figuran el fomentar el intercambio de experiencias de calidad (año 2007 y 2008) y aunque aisladamente también es mencionada esta medida por algún centro en los cuestionarios, sin embargo según respuesta parlamentaria sólo ha habido dos Planes de mejora en toda CyL en 5 años y dos Proyectos de Innovación, unos datos pobres para toda una Comunidad y para la importancia que tiene este problema.

La **formación del profesorado** es una de las medidas planteadas en los Convenios con el MEC y sí se ha incrementado paulatinamente según vemos en la tabla 1, pero este dato no es percibido por los centros, sólo lo mencionan dos centros de los 67 que han cumplimentado el cuestionario. Sin embargo al igual que en el caso de la formación para familias, la del profesorado se ha ido incrementando a lo largo de los años, pasando de 15 actividades en el curso 2007/08 a 50 en el curso 2011/2012 como vemos en la tabla 1 (BOCCYL de 7 de junio, 2012).

Tabla 1: Número de actividades y participantes en formación del profesorado sobre ATEF en los cursos 2007/08, 2008/09, 2009/2010, 2010/2011 y 2011/2012.

	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12
Actividades	15	22	30	47	50
Participantes	198	291	408	603	655

Fuente: Respuesta Parlamentaria: BOCCYL, nº113, 7 de junio de 2012.

Estas cifras no son muy elevadas teniendo en cuenta el porcentaje de ATEF en CyL, además hemos de señalar que algunas de las actividades ofertadas al profesorado no tienen que ser específicas sobre el ATEF, sino que pueden estar relacionadas

⁴⁰⁰ La colaboración con familias según respuesta parlamentaria a Francisco Ramos ha sido la siguiente: En el año 2009 se han realizado 10 Conferencias informativas con la participación de 307 madres y padres, y 6 Escuelas de madres y padres con 103 Participantes, en el 2010 de 4 Conferencias informativas con la participación de 65 madres y padres, 7 Escuelas de madres y padres con 115 participantes, 13 Escuelas de éxito educativo con 195 participantes. En el 2011, 5 Conferencias informativas con la participación de 93 madres y padres, 9 Escuelas de madres y padres con 173 participantes, 15 Escuelas de éxito educativo también con 173 participantes, madres y padres. Finalmente en el 2012 se ha realizado una Jornada de abandono escolar con 20 participantes.

indirectamente con el tema, y es por ello que los centros puedan no percibirlos como formación en ATEF, porque pueden incluso ser ofertadas con un título distinto.

Por otro lado la Consejería de Educación destaca 11 **medidas**⁴⁰¹ que se realizan por los **Centros de CyL** que coinciden con las respuestas que los propios centros han señalado en las respuestas de los cuestionarios, pero 11 medidas son muy pocas en comparación con las más de 40 que aparecen detalladas en los Convenios, lo que indica que no hay una estricta relación entre las medidas de los Convenios con el MEC y la expresión de la Consejería de Educación sobre la ejecución de medidas en los mismos centros, reconociéndose de una manera indirecta que estas últimas son bastante menos, limitadas a 11 y más ajustadas a la realidad.

Igualmente, destacamos que la Consejería menciona las **diferentes instrucciones de inicio de curso** que recogen la indicación expresa a los centros que escolarizan alumnos de secundaria de incorporar **medidas y actuaciones necesarias para la prevención del abandono escolar** temprano. *“Las instrucciones que regulan los Departamentos de Orientación incluyen también entre las funciones de estos profesionales la prevención el desarrollo de actuaciones encaminadas a la prevención y reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación”*. (BOCCYL de 7 de junio, 2012). Una instrucción cargada de formalismo que implica la reflexión en los centros sobre el problema, pero que está cargada de dificultades para su ejecución sino va acompañada de medios para poder prevenir y combatir el problema, es decir, un plan más sin medios específicos para abordarlo.

Una vez concretadas las medidas que destaca la Consejería de educación que son coincidentes con la percepción de los centros, podemos afirmar que el **nivel de ejecución** de las medidas previstas por la Consejería en relación a las medidas previstas en convenio es **escaso**, porque de las 43 medidas expresadas en convenios y evaluadas por los colaboradores vemos que el balance es de 23 medidas no ejecutadas frente a 20 ejecutadas en los últimos 5 años, lo que supone un porcentaje de 46,5% de ejecución frente al 53,5% de no ejecución.

Además hemos podido comprobar que según las respuestas que se proporcionan en los cuestionarios, las medidas son escasas y son las referidas o los grandes programas o las medidas ordinarias de actuación de los departamentos de orientación, lo que debe interpretarse que pese a que CyL incluye muchas medidas en sus planes, se quedan reducidas a planes, pero no a medidas realmente ejecutadas, es decir, que las medidas son ambiciosas pero el nivel de compromiso en su ejecución es bajo.

⁴⁰¹ Según respuesta parlamentaria la Consejería de Educación destaca 11 medidas llevadas a cabo por los centros educativos para combatir el ATEF: 1. Planes de acogida e integración, de apoyo y de refuerzo 2. Identificación del alumnado con riesgo de abandonar en 2º y 3º de la ESO a los que se aplican programas específicos 3. Programa de convivencia escolar 4. Plan de Orientación Académica y Profesional Posteriores 5. Atención individualizada y personalizada y asesoramiento académico y Profesional 6. Elaboración de Programas específicos de prevención del abandono escolar y de integración educativa para el alumnado de 3º y 4º de ESO 7. Orientación Profesional al alumnado 8. Coordinación con familias 9. Desarrollo de programas preventivos en los Planes de Acción Tutorial y a través de "Escuelas de padres y madres" 10. Reconocimiento, difusión y puesta en práctica, experiencias exitosas en relación al abandono escolar temprano. 11. Colaboración con las Comisiones Provinciales de Absentismo.

Finalmente, se ha de indicar que también hay coincidencia entre las distintas fuentes utilizadas con respecto a la necesidad de que exista flexibilidad en el tratamiento de las medidas que no tienen por qué ser aplicadas en todos los centros sino que deben adoptarse en función del entorno y características del centro para lo que se requiere también un mayor grado de autonomía de gestión.

9.5.3.- Conclusiones sobre la tasa de ATEF y su gravedad en CyL.

Con respecto a la importancia de la tasa de la EPA que muestra el indicador del ATEF a nivel nacional y autonómico, todas las fuentes a las que se ha tenido acceso lo restan importancia.

Los centros no consideran especialmente grave la situación del ATEF en CyL, recordamos que aunque se considera grave, no se considera tan grave como a nivel nacional 84% frente al 71,5% en CyL. También el consejero de educación puntúa con un 4 la situación nacional y con un 3 la autonómica, coincidiendo con la puntuación de la mayoría de los centros. También atribuye la tasa actual a factores que influyen anteriormente por la franja de edad que se tiene como indicador: *“existe una demora temporal muy significativa respecto a la generación de impactos en este indicador. Cuando hablamos del valor porcentual en el que se sitúa el abandono hoy, hemos de ser conscientes de que es consecuencia de lo realizado, positivo o no, en períodos previos”* (anexo 2).

También destacamos que tanto en el grupo de discusión, como en varios estudios, Roca (2010), Fernández Macías et als.(2010) se resta importancia a la tasa de la EPA.

Sin embargo, y a pesar de conceder la importancia justa a una tasa, hay que tener en cuenta que ésta **no se ha mejorado en los últimos años en CyL**, hecho que requiere un **análisis más profundo** y para lo que hay una interpretación razonable: no se han tomado suficientes medidas o estas no son suficientemente efectivas, sino más bien lo contrario.

Ahora bien, las causas para que las medidas no hayan dado su fruto pueden ser varias y no estrictamente educativas, sino que más bien responden al hecho de que el problema que es plural se trata de manera singular. No sólo es un problema educativo, sino económico, social, y con mucha relación con las políticas de empleo.

Se está viviendo una situación alarmantemente atípica en nuestro país y en todas las CCAA, debida a la crisis económica que puede poner en jaque muchas de las cuestiones planteadas en capítulos anteriores como la importancia del contexto, la situación educativa, los recursos económicos destinados a la educación, etc., y hace cuestionar el funcionamiento positivo de algunas medidas por la imprevisibilidad del momento. La cuestión es que pese a que el enfoque educativo puede funcionar, el ATEF es un **problema complejo y polifacético**, con tantas caras como implicaciones requiere, y como ya hemos indicado, afecta a lo educativo, pero también a lo social, lo económico, el empleo, y requiere la implicación del entorno.

Las medidas que hemos analizado son educativas y poco efecto pueden tener cuando otras no se ponen en marcha y no existe mucha coordinación. Las administraciones tienen mucho que implicarse en este problema, porque hay extensiones como hemos visto europeas, nacionales, autonómicas y locales, muchas

administraciones en juego y muchas áreas competenciales que deberían estar involucradas pero no lo están suficientemente.

También hemos podido comprobar que algunas de las medidas previstas por la Consejería de educación implican a **otras consejerías**, y ayuntamientos, pero la crisis económica ha complicado la situación de las tradicionales ayudas económicas, y pese a las respuestas parlamentarias que indican que se han convocado ayudas para la realización de actuaciones tanto por entidades privadas sin ánimo de lucro como por entidades locales para tres líneas principales, educación de adultos, PCPI y programas para atender a jóvenes en situaciones desfavorecidas para luchar contra el ATEF; éstas se ven reducidas en la realización de talleres de empleo, aulas taller, y menos jóvenes se ven activos en programas de formación, como se deduce del incremento de la tasa de ATEF en CyL. Lo que supone que la explicación barajada a nivel nacional de **que la crisis ha fomentado la vuelta a las aulas, no se aplica estrictamente en CyL**, puesto que hubo un descenso de la tasa de ATEF hasta el 2010, pero ésta ha remontado en el 2011.

Una explicación para el incremento de la tasa de ATEF en CyL en el último año puede ser que mientras que CyL antes “exportaba” jóvenes trabajadores a otras CCAA, ahora éstos permanecen en la Comunidad ante la falta de oportunidades laborales en otros lugares, pero además con menos posibilidades formativas (reducidas por los recortes) y laborales, lo que supondría un incremento en el padrón.

Sin embargo, los datos del padrón no confirman el incremento de población en esta franja de edad en los últimos años, sino que confirman la tendencia de despoblación juvenil que se sufre en CyL y que vemos reflejado en la tabla 2, que también afecta en el año 2011, en que la tasa de ATEF en CyL se dispara.

Además, la tabla 2 confirma que la población extranjera que alcanzó su tope en el año 2009 va perdiendo población anualmente y la curva poblacional desciende. Es decir, que ni la población extranjera explica el incremento de ATEF, puesto que ésta se reduce y tampoco la población, puesto que ésta se ha reducido, lo que indica que las medidas previstas no dan los resultados esperados y que el incremento de ATEF se pueda deber más a los recortes educativos y al incremento del paro juvenil como ya hemos comentado en capítulos anteriores y a la ineficacia de los proyectos, con muchos planes pero poca ejecución.

Tabla 2: Población por edad 18-24 años de Castilla y León: Años 2007-2011 y población extranjera por grupo de edad 15-24 años.

	2007	2008	2009	2010	2011
Población 18-24 años	197.050	195.611	190.087	182.824	176.927
Extranjeros 15-24 años	21.301	28.093	29.234	27.942	27.122

Fuente: INE. Explotación Estadística del Padrón. Cifras de Población. Elaboración propia.

Asimismo, las cifras de paro juvenil que aumentan en los últimos años, lo hacen por debajo de la media nacional, lo que no explicaría el incremento de ATEF en CyL según vemos en la tabla 3, pero si sería una desmotivación para los jóvenes en su

continuidad en el estudio, es decir, la perspectiva de no encontrar trabajo ni con estudios no estimula en absoluto a los jóvenes a continuar su formación, algo que es señalado por Marina (2011).

Tabla 3. Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma.

	De 16 a 19 años					De 20 a 24 años				
	2011	2010	2009	2008	2007	2011	2010	2009	2008	2007
Ambos sexos										
Castilla y León	51,92	48,65	49,72	39,05	30,04	35,82	31,29	27,83	18,21	14,5
Hombres										
Castilla y León	51,99	44,09	45,63	29,22	26,81	36,54	31,39	24,12	14,38	11,43
Mujeres										
Castilla y León	51,81	55,37	56,19	52,58	35,86	34,98	31,17	32,43	23,45	18,78
Ambos sexos										
Nacional	64,08	61,39	55,31	39,41	28,71	42,6	37,02	33,42	20,4	15,13
Hombres										
Nacional	64,37	60,33	54,91	35,75	23,89	44,42	38,78	34,58	20,05	12,48
Mujeres										
Nacional	63,71	62,87	55,9	44,45	35,95	40,62	35,03	32,07	20,81	18,34

Fuente: INE. Datos de la EPA. INE. Elaboración propia.

Con respecto a la posible razón de **recortes económicos** en líneas formativas, cabe destacar la reducción de ayudas y subvenciones que la Consejería de Educación ha ido realizando desde el año 2009 tanto en las subvenciones a entidades privadas sin ánimo de lucro⁴⁰² para la realización de actuaciones dirigidas a la **prevención y reducción del abandono escolar temprano**, según se desprende de la resolución de las convocatorias anuales se ha pasado de los 73.788, en el 2008 a 66.410 en los siguientes tres años para no ser convocado en el año 2012. Estas ayudas también se ven reducidas desde el año 2011 un 72,59% en el Proyecto de Ley de Presupuestos generales para la Comunidad de Castilla y León⁴⁰³ (2012, tomo 11:94) sin haber sido convocadas.

Sin embargo los presupuestos generales de Castilla y León del 2012 indican el mantenimiento de ciertas subvenciones, 294.791,00€, sin haber sido modificadas desde el año 2010, concretamente para actuaciones destinadas a la **educación de adultos** por parte de entidades privadas sin ánimo de lucro y para las entidades locales 1.040.204,00€.

Algo semejante sucede con el resto de convocatorias que ayudan a paliar el ATEF, es el caso de la convocatoria que encontramos en el Portal educativo de CyL, para actuaciones realizadas también por entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la realización de actuaciones de compensación educativa e

⁴⁰² Anualmente se han subvencionado una media de 22 proyectos a entidades privadas sin ánimo de lucro entre las que se encuentran Cruz Roja, Fundación Secretariado Gitano, Fundación Payas y Gitanas ROMI, Cáritas, Federación de centros juveniles VALDOCO, Fundación ALDABA-PROYECTO HOMBRE, etc.

⁴⁰³ PGCCyL: Presupuestos Generales para la Comunidad de Castilla y León.

interculturalidad. En este caso estas ayudas llevan sin convocarse desde el año 2010 en que ya habían sufrido un recorte de 210.000 € a 189.000€.

De igual modo, las entidades sin ánimo de lucro han visto reducida la línea de ayudas para la realización de **PCPI** pasando de 7.530.719,00⁴⁰⁴ en el año 2009 a 4.902.892⁴⁰⁵ en el 2011 y a no ser convocadas en el año 2012⁴⁰⁶, aunque en presupuestos figura una partida de 6.806.214,00 para el año 2012 que supondría un incremento de 27,53% (PGCyL, 2012, tomo 11: 105).

Sin embargo, el mayor recorte producido ha sido el relativo a las ayudas a las corporaciones locales o ayuntamientos para realizar PCPI. Con relación a los programas de adultos la reducción ha sido casi inapreciable, pero para los PCPI ha sido de prácticamente un millón de euros en dos años, 3.200.000,00 en el 2009 y 2.396.924 en el 2010 según se observa en las diversas convocatorias, común con la de las entidades privadas sin ánimo de lucro, para tampoco ser convocado en el año 2012⁴⁰⁷. Sin embargo, según los presupuesto del 2012 hay un incremento (PGCCyL, 2012, tomo 11:104) del 4,62% de 2.855.361,00 en el 2011 a 2.987.356,00 en el año 2012 que como hemos indicado no se ha convocado.

A pesar de estos recortes para estos programas, debemos recordar que la formación que ofrece un PCPI no es considerado educación secundaria pos obligatoria, Bachillerato o CGM, pero sí son conducentes a abrir la posibilidad de continuar con ese tipo de estudios.

Es decir, que de alguna manera la **reducción de posibilidades formativas** debe tener una repercusión clara en la no continuidad de estudios y como consecuencia en el ATEF, o dicho de otra manera, la reducción de ayudas para ampliar la oferta formativa, no favorece en absoluto la vuelta al estudio de aquellos que han decidido abandonar, es evidente que en CyL la fórmula de la crisis no ha ayudado a la vuelta a los estudios, sí de una manera temporal, pero no definitiva puesto que la tasa ha aumentado considerablemente, situando la tasa en los niveles del año 1998.

Este dato implica que las medidas educativas en esta Comunidad no han tenido suficiente éxito. La situación social en esta CCAA no ha variado en los últimos años de una manera significativa, puesto que el porcentaje de jóvenes que abandonaban sus estudios se mantiene, creando una diferencia social estable e inamovible. Esta reflexión implica la necesidad de otra que hemos señalado en varias ocasiones, el ATEF requiere medidas educativas, pero más sociales, puesto que la población que hay que captar está ya fuera de la escuela inmersa en la sociedad.

Concluimos este apartado con una cita de un integrante de la sesión del grupo de discusión que viene a resumir estos argumentos: “*El indicador de la tasa de ATEF no*

⁴⁰⁴Fuente: Presupuestos Generales de Castilla y León año 2009. (Tomo 11):

<http://www.jcyl.es/web/jcyl/Hacienda/es/Plantilla100/1138871919202/> / / / , junio 2012.

⁴⁰⁵Según consulta en: Portal de Educación, Educacyl: *Programas de cualificación profesional inicial realizados por entidades locales y entidades privadas sin ánimo de lucro*:

<http://www.educa.jcyl.es/en/becas-asociaciones/programas-cualificacion-profesional-inicial-realizados-enti>, junio 2012.

⁴⁰⁶En octubre del 2012 estas ayudas no han sido convocadas.

⁴⁰⁷En octubre de 2012, estas ayudas no han sido convocadas.

*dice nada, situar el abandono y el problema del abandono entre la franja de 18-24 años no es significativo. Lo significativo es lo que está detrás, **el fallo del sistema** hasta llegar ahí. La falta de formación, la falta de empleo....” IE.*

9.6.- Conclusiones sobre el ATEF en CyL.

En último lugar hemos contrastado algunas reflexiones de interés que han ido surgiendo a lo largo de la investigación proporcionadas por las distintas fuentes y que añaden perspectiva al problema del ATEF en esta Comunidad autónoma para obtener ciertas conclusiones.

En primer lugar debemos destacar que todas las fuentes consideran conveniente el **trabajo en equipo**, o la implicación de diversos agentes para poder combatir el ATEF, tanto el consejero, como los centros a través de los cuestionarios, como los participantes en el grupo de discusión así lo consideran⁴⁰⁸ puesto que es un problema que afecta a sociedad, economía y educación y por ello se requiere del compromiso de todos: familias, profesorado, sociedad y administraciones. En palabras de Mateos: *“Sin duda, la reducción del abandono escolar temprano requiere del compromiso de todos: familias, profesorado, sociedad y administraciones. Esta realidad es tenida en cuenta en las actuaciones desarrolladas que, como he indicado, consideran intervenciones directas e indirectas a través de otras entidades.”*

A pesar de ello, debemos insistir que la percepción es de lo que se **debe hacer** pero no de lo que se hace realmente, lo que lleva a la conclusión de que si hay un enfoque coincidente debe haber también una actuación determinante encaminada a ello que debe ser impulsada por la administración competente, en este caso, la Junta de Castilla y León, que asume el área social, de economía y empleo y educación.

Por otro lado, una de las cuestiones que han surgido en esta investigación es el impacto del entorno **social y económico** que determinan el fracaso escolar y posteriormente el ATEF. En este sentido todas las fuentes, que incluyen centros, Consejería, grupo de discusión y numerosos estudios como los de Bernardi (2010), Roca (2010), Fernández Enguita, Mena o Rivière (2010), e incluso el informe PISA coinciden en esta visión, y así lo hemos ido desgranando en capítulos y apartados anteriores.

En esta línea, debemos recordar que en un capítulo anterior se relacionaron los factores de **renta per cápita** baja, porcentaje de **promoción en la ESO** y número de alumnos que registran **incidencias en el aula** por provincia dando como resultado la ecuación de bajo PIB en una provincia coincide con alto fracaso escolar y mayor porcentaje de incidencias en el aula, dejando claro que la tasa de ATEF es influida no sólo por las circunstancias de una CCAA sino por una unidad inferior que es la provincial, de lo que se deduce que incluso cuando se aplica una política educativa común, como es el caso en una CCAA, las diferencias educativa son claramente afectadas en gran medida por las circunstancias sociales y económicas de una determinada zona, y es que ésta es la explicación más razonable, porque es evidente que

⁴⁰⁸ Las citas se pueden encontrar en los anexos 2,3 y 5.

el hecho de haber nacido en una provincia u otra no puede producir alumnos menos inteligentes, o más violentos, sino que los indicadores educativos son consecuencia de los factores que determinan el entorno.

Asimismo, en aquellas provincias con renta per cápita más alta se producen menos incidencias en las aulas y hay mejores registros de promoción en la ESO. Una cuestión que puede también atribuirse a la tradición del estudio existente en CyL y que fue comentada en el grupo de discusión y reforzada por el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, (2012).

Por otro lado, una cuestión llamativa es el hecho del contraste en la percepción que se tiene ante la **importancia de determinados agentes influyentes en la política educativa** como son el Consejo Escolar, el Procurador del Común, Sindicatos, AMPAS y Comunidad Escolar entre los **centros educativos** y el Consejero de educación. Mientras que los centros sólo perciben como influyente al Parlamento Autonómico, el consejero considera a todos, aunque coincide con los centros en valorar a las Cortes de Castilla y León como las que más. Lo que hace interpretar que pese a que desde el liderazgo de la Consejería de Educación, gestora del sistema educativo, se sienta que se da importancia a los distintos agentes: *“Sin duda, toda la comunidad educativa debe ser partícipe de nuestro sistema educativo. En este sentido, esta Administración Educativa siempre ha trabajado por mantener con todos los participantes de la comunidad educativa una estrecha relación basada en el diálogo y la comunicación constantes y fluidos”* (Consejero de Educación, anexo 2), el resto no lo percibe de la misma manera, y sólo se considera al espacio político, que es el Parlamento, como el verdaderamente influyente en la política educativa.

El hecho de introducir este ítem se basa precisamente en el objetivo de analizar hasta qué punto en un **problema educativo** de gran importancia **influyen los agentes educativos externos**, puesto que si consideramos que el problema del ATEF es un problema polifacético y multidisciplinar, para poder abordarlo se requiere la colaboración del mayor número posible de agentes, tanto para el análisis del marco del ATEF como para tratar las medidas abordables. Sin embargo, si los centros educativos no perciben que la colaboración e implicación de los distintos agentes sea influyente en la política educativa, o dicho de otra manera, que se tengan en cuenta sus posibles aportaciones, es previsible que las medidas educativas sean unilaterales, no compartidas o participadas con el resto de agentes, y esto supone, una **escasa rentabilidad** al llevarlas a cabo y un menor porcentaje de probabilidad de éxito, puesto que si una medida se contrasta, tiene más validez que aquella que no lo es.

Quizá a esto se debe el hecho de que el programa de Éxito Educativo es bien valorado por el Consejero de Educación y mal valorado por los centros educativos, que son los encargados de llevarlo a cabo, quienes no deciden sobre el diseño e implementación del Programa.

No es de extrañar por tanto, que una de las cuestiones que han surgido tanto en los cuestionarios, como a lo largo de esta investigación sea la reflexión de la **necesidad de alcanzar un Pacto educativo**, un pacto a nivel nacional que según algunos centros debiera por lo menos involucrar a los principales partidos políticos, aunque a juicio de

Mateos debería involucrar también a familias y agentes sociales (muy en la línea de lo que se persiguió en el 2010 y no se alcanzó).

Sin embargo parece evidente que por la consideración de gravedad que tiene el problema de ATEF a nivel español, *“es un problema de Estado, el abandono escolar temprano se configura como un mal estructural de la educación española y una losa para nuestro futuro”* (Consejero de Educación, anexo 2) y que todas las fuentes que se han utilizado lo han reflejado, tiene lógica que se plantee la necesidad de un pacto para abordar este y otros problemas que afectan de una manera negativa al sistema educativo de nuestro país, y por ende al sistema socio-económico.

En último lugar, nos llama la atención que para **evaluar el éxito** de las medidas para combatir el ATEF o para analizar los resultados sobre la política aplicada sólo se tenga en cuenta la **tasa de incremento de alumnos en la FP**, las tasas brutas de graduación en enseñanzas pos obligatorias y la misma tasa anual de ATEF.

La Consejería de Educación en palabras de su consejero al responder una pregunta sobre si se ha realizado algún tipo de evaluación en CyL para constatar los resultados de las medidas tomadas en relación al abandono escolar, contesta: *“esta Administración cuenta con la información relativa a las tasas brutas de graduación en enseñanzas pos obligatorias, permitiendo una descripción veraz de la situación de las mismas. A nivel cuantitativo, hemos constatado un incremento en el número de alumnos matriculados en Formación Profesional en los últimos años...”*. Consideramos que estas dos fuentes son aproximativas pero desde luego **no definitivas** como para evaluar el éxito de unas medidas educativas.

En primer lugar el fracaso escolar es un indicador del ATEF, pero hemos constatado que ambas tasas en CyL son muy dispares y por tanto es inexacto indicar este factor como una herramienta de evaluación, aunque sí es importante puesto que la obtención del título de la ESO es un factor educativo que determina qué alumnos pueden seguir estudiando.

En segundo lugar, el incremento de alumnado cursando estudios de FP tampoco se puede considerar un indicativo determinante, porque la matrícula de FP ha ido incrementándose ligera y progresivamente en los últimos años⁴⁰⁹, aunque la escalada se ha disparado con la crisis económica. Por tanto, este incremento no puede utilizarse como un indicador, puesto que en todo caso, los datos se mezclarían con los efectos de la crisis, (un factor que si ha sido comentado por todas las fuentes) y ésta sin duda no es un factor o indicador educativo, por lo que no debe identificarse una evaluación objetiva de las medidas educativas con el indicador de incremento de la matrícula de FP.

Por estas dos razones, consideramos que con respecto a la evaluación de las medidas aplicadas en CyL sucede lo mismo que con el Plan de abandono, al no existir ninguna de las dos sólo se puede concluir que ambos son necesarios para poder tratar con suficiente seriedad y hacer un diagnóstico real del problema del ATEF en esta comunidad, aunque por las fuentes que hemos ido contrastando, podemos afirmar que a pesar de considerarse un problema grave, no se están tomando ni suficientes medidas ni

⁴⁰⁹ Véase tabla 27 del capítulo 7.

aplicando las necesarias en todos los ámbitos necesarios para paliar el problema del ATEF en la Comunidad autónoma de Castilla y León.

CAPÍTULO 10.- CONCLUSIONES.

10.1.- Conclusiones sobre el marco europeo.

10.2.- Conclusión sobre el marco nacional

10.3.- Conclusiones sobre el marco autonómico

10.4.- Conclusiones sobre el Abandono Temprano de la Educación y Formación

10.5.- Conclusiones sobre el estudio de campo de Castilla y León

10. CONCLUSIONES.

Como hemos ido viendo a lo largo de este estudio el problema del abandono temprano de la educación es un **problema complejo**, en parte porque no es sólo un problema educativo sino también social. Precisamente su concepción como **problema social, incluso económico** nos lleva al punto de partida para su toma en consideración, que es la UE. Y es la UE la que plantea que: *“La reducción del abandono escolar prematuro aborda tanto los objetivos de «un crecimiento inteligente», mejorando los niveles de educación y formación, como los objetivos de «un crecimiento integrador», enfrentándose a uno de los principales factores de riesgo para el desempleo, la pobreza y la exclusión social”* (Comisión Europea, 2011:191/1).

La Comisión europea introduce la educación o formación como una herramienta para reducir la tasa de desempleo, o la desigualdad social, lo que quiere decir que en relación al ATEF, **la educación es una herramienta para lograr un objetivo de mayor alcance, que es la cohesión social**. Un objetivo ambicioso que supone poner en jaque múltiples áreas para lograr su consecución, y es que de ello, depende el estado de bienestar y estabilidad en que se basa el modelo europeo.

El hecho de que el ATEF se mida a través de un procedimiento europeo, a través de EUROSTAT en el que entran los 27 países de la UE es significativo, porque parece ser el **único referente que de alguna manera contrasta el alcance educativo** para una franja de edad 18-24 años de los 27 países. Aunque este indicador se limite exclusivamente a medir la tasa de los jóvenes que han abandonado sin obtener una titulación mayor al equivalente de la ESO, **y no se planteen antecedentes, ni contextos sociales o familiares, ni otras variables que sí son importantes en el sistema educativo**, es el referente que existe hoy en día, y es un **referente negativo para España**.

Pese a ello, la tasa anual que se hace pública y que siempre castiga a España es el referente con el que se está midiendo la calidad del sistema educativo español. Sin embargo, hemos visto que pese a que **existen serios intentos para abordar el problema, no se corresponden con la gravedad de la tasa española** en comparación con la tasa media europea, lo que quiere decir, **que se debería trabajar de una manera mucho más decidida al respecto**.

Además, las características concretas de España, hacen que el marco para trabajar y combatir el ATEF sea complejo. Partimos de una situación educativa complicada, en la que alcanzar acuerdos políticos estables parece una utopía, aunque sea una necesidad importante en nuestro país. **Sólo con un marco estable educativo, los cambios y los proyectos y las medidas que se acometan** pueden disponer del tiempo necesario para que se conviertan en resultados positivos, una cuestión que a día de hoy parece complicada.

Las CCAA se atienen a la norma básica que es de obligado cumplimiento, pero tienen una gran libertad de actuación debido al sistema competencial que la Constitución española otorga, y esto quiere decir que se **pueden hacer políticas educativas muy distintas entre unas y otras CCAA, generando diferencias en el diseño y ejecución de proyectos**, como puede ser el de ATEF, como puede haber también niveles

educativos muy distintos entre ellas, y como hay una gran distancia en la tasa de abandono escolar.

En este contexto, hemos analizado los intentos de acuerdos, los marcos referenciales para que un objetivo de interés general como puede ser cualquiera de los objetivos europeos, y más concretamente el ATEF, por ser el de peor situación en España, pueda abordarse.

Las complicaciones existentes para solucionar el problema son muchas, porque además de las competencias educativas de las CCAA, **existen diferencias partidistas ideológicas que orientan de formas distintas las políticas educativas**. Además, no podemos olvidar las **diferencias sociales, culturales y económicas existentes entre las distintas CCAA** que afectan de una forma determinante en los rendimientos educativos, hasta el punto de que se puede hablar de 2 Españas en función de los resultados educativos, la del norte con un bajo índice de fracaso escolar y la del sur, donde se dispara el fracaso escolar.

Estas diferencias se dan también en el ATEF, donde es más difícil aun profundizar, por la novedad que representa este problema, no abordado en España hasta el año 2007, en que empezaron a fraguarse los proyectos para su prevención y reducción. Es evidente que han pasado pocos años para que haya una conciencia y conocimiento serio sobre sus implicaciones. Además, **el problema del ATEF suscita confusión con su “hermano”, el fracaso escolar, y es que muchas de las medidas que se toman para el fracaso escolar son las mismas que se toman para luchar contra el ATEF y deberían diferenciarse**. Unas, las del fracaso escolar se centran en un grupo de edad y en una etapa educativa concreta, la ESO, mientras que el ATEF es una etapa posterior y requiere medidas para retornar al sistema, más que de apoyo al estudio.

Por otro lado el problema del ATEF abarca una **franja de edad complicada**, que se escapa de la escolarización obligatoria y para lo que no se han tomado medidas suficientes ni adecuadas para rastrear a este tipo de jóvenes que están **“fuera del sistema educativo”**, ni para reinsertarles en él.

La franja de 18-24 años está generalmente fuera de los centros educativos, pero se requiere que sea el sistema educativo el que de solución al problema, lo que supone una solución parcial ya que **en el sistema educativo se pueden tomar medidas preventivas, y de reinserción, pero sólo cuando otro ámbito, el socio-laboral actúa**, para encontrar, orientar y reconducir a estos jóvenes nuevamente hacia el sistema educativo.

10.1.- Conclusiones sobre el marco europeo.

Como hemos indicado, el **tratamiento del ATEF en España se justifica y comienza debido a las recomendaciones europeas**. Pero, debemos decir que el camino para llegar hasta él, hasta convertirse en un objetivo europeo ha sido largo y complicado en una Comunidad de casi 60 años de historia.

Los grandes avances producidos se vieron concretados en compromisos de financiación de la UE y en la selección de unas **áreas de cooperación, pero siempre bajo el paraguas de la subsidiariedad, que ha marcado el “nivel de compromiso” a**

lo largo de los años, lo que supone un nivel de vinculación muy dispar entre los distintos países. La otra característica que ha impregnado las políticas educativas europeas ha sido el de la búsqueda de la **empleabilidad**, puesto que el concepto de Comunidad o Unión Europea ha sido desde sus inicios una unión económica que pretende tener mejores índices de empleo y para ello busca tener trabajadores ampliamente cualificados que tengan a su vez más y mejores oportunidades para obtenerlo.

Esta es la base y fundamento de los objetivos Europa 2020, un crecimiento **inteligente: una economía basada en el conocimiento y la innovación**, en el que entra con un lugar preferente el ATEF, y es que **Europa no puede permitirse tener trabajadores poco cualificados** cuando las necesidades del mercado laboral estiman no más de un 15% de puestos de trabajo disponibles para personas sin cualificaciones y para ello se hacen serias recomendaciones a los Estados, Regiones o Comunidades e incluso agentes sociales para cooperar en la consecución de este objetivo.

No es de extrañar por tanto, que siempre haya habido un área constante y permanente en la política educativa que es la FP, siempre vinculada a una política de formación de trabajadores y con el objetivo de lograr una mayor cualificación y preparación. Para ello, la FP ha contado con recursos económicos permanentes e incluso con un programa ad hoc, el Leonardo. **Actualmente, la FP sigue ocupando un lugar preferente en reformas educativas y se sitúa como el pilar fundamental para la reducción del ATEF**, junto con el PAP (Programa de Aprendizaje Permanente).

Está claro que lo que ha caracterizado las políticas educativas europeas a lo largo de los años ha sido principalmente el **tener un objetivo económico común, que se resume en potenciar políticas prácticas que faciliten la vida a los ciudadanos de la UE**. Por ello, se invierte en FP porque se necesitan trabajadores cualificados, es decir, los objetivos educativos tienen todos un fin claro; no son casuales ni altruistas, y desde luego son complementarios con el objetivo inicial y común de una Unión Europea basada en el libre comercio, en el fomento de la economía como motor de desarrollo para conseguir una mayor cohesión social entre los más de 500 millones de ciudadanos europeos.

Finalizo esta sección europea con una **gran incertidumbre de cara al futuro, el objetivo de reducción de ATEF en Europa sigue existiendo, y sigue siendo un gran problema de nuestro sistema educativo**, por lo que no es de extrañar que ante los ajustes económicos impuestos por el Gobierno de España y transmitidos a la Comisión Europea, ésta exija **“redoblar los esfuerzos para reducir el abandono escolar”** (Castro, 18 de julio de 2012), unos esfuerzos que según la Comisión Europea no se ven tan claros.

10.2.- Conclusión sobre el marco nacional

España ha experimentado una serie de cambios importantes en el sistema educativo en estos últimos años, que, sin duda, vienen influidos y justificados por directrices u orientaciones europeas como hemos analizado en los programas de cooperación territorial.

El intento de Pacto educativo y social del año 2010 no fue baldío, porque el trabajo sobre la detección de las necesidades del sistema educativo español realizado a través de múltiples reuniones con distintos colectivos, partidos políticos, agentes sociales, etc., dieron lugar a muchas medidas que se plasmaron en **los Programas de Cooperación Territorial y en la LES, unos programas y una ley en los que las resoluciones europeas tienen mucho que ver, porque unas directrices “nacionales”⁴¹⁰ no pueden obviar unos objetivos europeos**, porque España pertenece de lleno a la UE y como ya se ha comentado antes, éstos se basan en la **complementariedad y cooperación**.

Por ello, es **imposible desligar el sistema educativo español** de los retos que se afrontan en el **contexto educativo europeo** y de sus problemas, por eso es más que evidente que ha existido y debe existir una relación entre la ley orgánica que es la LOE en la que se basa toda la política educativa nacional y los objetivos educativos europeos, así como entre la futura nueva ley de educación anunciada por el gobierno y estos mismos.

Hasta ahora, podemos decir que por primera vez una Ley educativa, la LOE, ha asumido compromisos educativos por recomendaciones europeas, convirtiendo el principio de complementariedad o voluntad en un compromiso vinculante que queda plasmado en una ley. España a través de la LOE **ha asumido como propias algunas orientaciones** de los **objetivos europeos** para el año 2010, y eso marca un antes y un después en la política educativa europea.

Es decir, dentro del nivel competencial y de descentralización educativa que tiene el reino de España, el Estado español, a través del gobierno ha puesto dos bases fundamentales para asumir esos **compromisos**, la primera una **ley educativa, la LOE**, que es una ley orgánica, básica para su desarrollo en las distintas CCAA, y la segunda, y a raíz de su implantación, se ponen las bases económicas para que sus objetivos puedan llevarse a cabo, mediante el **Plan de apoyo a la implantación a la LOE**, que se convertirá en los programas de cooperación territorial⁴¹¹ y entre los que se encuentra el programa para combatir el ATEF. De cualquier forma, **la responsabilidad de tratar el problema va a ser de las CCAA** que serán las encargadas de desarrollar y ejecutar los programas y medidas, a pesar de que el problema como se ha señalado en capítulos anteriores se considera de Estado y requiere un tratamiento a nivel nacional, para lo que se ha sugerido alcanzar un pacto de Estado.

10.3.- Conclusiones sobre el marco autonómico.

El escenario actual de las políticas educativas es el de las CCAA, pero el contexto de la situación es que el nivel de vinculación para el desarrollo de estos

⁴¹⁰ Directrices nacionales referidas al caso de España, en ningún caso se entiende que las directrices nacionales de cada país de la UE sigan las recomendaciones de la UE, es un aspecto que no se ha abarcado en esta investigación.

⁴¹¹ El Plan de apoyo a la implantación de la LOE tuvo una duración de 4 años. Una vez acabado éste se crean los Programas de Cooperación Territorial, que son anuales.

programas de cooperación territorial va a diferir de unas a otras, porque **no tienen rango de ley**, y más aún porque requieren de su financiación.

Es evidente que el **nivel de descentralización** repercute también en el grado de autonomía en la gestión, es decir, todas son competentes, pero unas desarrollan más su competencia en educación y dan pasos más grandes que definen su línea política e ideológica, como ha sido el caso con los pactos alcanzados y las leyes aprobadas autonómicamente.

Una línea que debemos resaltar de toda la investigación realizada es la relativa al **estudio del parlamentarismo autonómico**, siendo un campo novedoso de investigación en el ámbito educativo, y en el que hemos analizado la presencia de los objetivos europeos. Resaltamos la **disparidad de profundización y análisis entre distintos parlamentos en materia educativa**, si la calidad de un parlamento lo midiésemos en función de las intervenciones realizadas en materia educativa, y los resultados educativos dependiesen de ellos nos encontraríamos con sorpresas. Hemos podido constatar la importancia que determinados Parlamentos conceden a los temas educativos, una cuestión significativa, porque la educación “siempre” está presente en las políticas partidistas, en campañas y actos políticos, pero **no es proporcional** con su presencia parlamentaria.

También debemos resaltar la conclusión de que los **políticos tienen gran capacidad de decisión** en cuanto a los temas que se priorizan en la agenda educativa de una comunidad, sin ser precisamente especialistas en ello. Asimismo son considerados como influyentes en las líneas que determinan la política educativa de una Comunidad, una visión compartida por los centros educativos que consideran más influyentes las decisiones de los parlamentos autonómicos⁴¹² que cualquier resolución o recomendación de cualquier otro agente relacionado con la educación⁴¹³.

Todas las **leyes autonómicas** contemplan de alguna manera los **objetivos estratégicos de la UE para el 2020** relacionados con el aprendizaje permanente, la mejora de la calidad y la eficacia de la educación y de la formación (que incluye al profesorado), el fomento de la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa, fundamentalmente mediante la extensión de la Educación Infantil y la atención a la diversidad del alumnado para lograr una cohesión social y finalmente el incremento de la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación. También se introduce en todas las leyes el concepto de las evaluaciones, así como la innovación educativa o la creación de redes o asociacionismo para difundir el conocimiento adecuadamente.

Sin embargo el **nivel de compromiso** y relación con los **objetivos europeos** es absolutamente **diferente**. Hay CCAA como Cataluña, que ni siquiera los introduce, hasta Extremadura o Castilla la Mancha que los asumen claramente y desarrollan de una manera más amplia. Por tanto, sí existen diferencias tanto en la inclusión como en el compromiso con los objetivos europeos entre las leyes educativas de las distintas CCAA

⁴¹² Concretamente se preguntó por las Cortes de Castilla y León.

⁴¹³ Véase anexo 4 en el que aparece detallada la valoración al respecto.

y de manera más concreta, las CCAA de Castilla la Mancha y Extremadura introducen la reducción del abandono escolar como objetivo propio.

También, debemos señalar que **una parte de esta investigación resultó fallida en este sentido**. Se pretendía analizar la **visión que los políticos** relacionados con el área de educación de los diversos parlamentos autonómicos, Congreso y Senado tenían sobre la situación de los objetivos europeos, del **abandono temprano** de la educación y sobre la influencia en el sistema educativo de agentes externos. Sólo se obtuvieron dos respuestas de entre todos los parlamentos. También se envió el cuestionario a las Consejerías de Educación para que indicasen sus prioridades de trabajo con respecto a los objetivos europeos y el abandono escolar y no se devolvió ningún cuestionario. Esta parte fallida de la investigación nos hace concluir en dos cuestiones distintas, por un lado el escaso interés “real” que ciertos temas suscitan en los políticos y su escaso interés por la colaboración en la investigación y en segundo lugar, el posible desconocimiento entre la clase política de la política educativa y del contexto concreto que estamos abordando en esta investigación y que puede haber impedido contestar a los ítems del cuestionario. En cualquier caso, ninguna interpretación es favorable para la clase política.

Por último, debemos resaltar como conclusión que la **descentralización española** y el consiguiente partidismo que determina la política autonómica tiene consecuencias **beneficiosas** para el sistema educativo en aquellas CCAA en que la educación se convierte en una prioridad, habiéndose realizado políticas que han logrado elevar el nivel educativo y social de determinadas CCAA que estaban tremendamente lejos de otras históricamente. Sin embargo, también el estado de descentralización produce el **efecto contrario** y está logrando que las **diferencias en resultados**, en recursos, en organización, etc. entre las CCAA se hayan disparado.

10.4.- Conclusiones sobre el Abandono Temprano de la Educación y Formación.

La coherencia en este estudio se ha basado en tener siempre presente el problema del ATEF, desde los pasos iniciales dados en un **contexto europeo** para configurarse en un objetivo europeo hasta llegar al caso de cómo se trata en una **Comunidad Autónoma**. Para lograr la reducción del abandono escolar temprano en España hemos ido analizando el cómo se han dado los pasos y cómo se han desgranado, lo que se traduce en el marco competencial educativo que tenemos en nuestro país, que implica que cada CCAA haya ido trabajando de manera “coordinada” convenios anuales con el MEC que se han ido firmando durante los años de implantación de la LOE. Todas las CCAA han elaborado sus medidas para intentar converger con las recomendaciones europeas salvo Navarra y País Vasco por su régimen económico, sin embargo **el nivel de compromiso, de profundidad y de desarrollo es muy dispar entre CCAA y no existe una correspondencia entre la gravedad de la tasa de ATEF en las CCAA y la prioridad y amplitud de medidas acordadas**.

Es decir, que las recomendaciones europeas siguen siendo **recomendaciones y no podemos constatar un alto grado de compromiso común** a todas las CCAA, sino

que el nivel de compromiso es relativo y depende de la autonomía y voluntad de cada una, lo que puede deberse al nivel de descentralización existente en España y a cuestiones de política e intereses autonómicos más que de interés nacional.

A pesar de ello, se ven avances, muy significativos en algunas CCAA en la reducción del ATEF, y a nivel estatal también, ya que se ha reducido en 4 puntos desde el año 1998 hasta el 2011 año en que se da una primera referencia. Es una reducción lenta y desigual, porque algunas CCAA como es el caso de Extremadura o Galicia han conseguido reducir la tasa en 10 puntos, y Baleares o Murcia en 8, mientras que otras CCAA apenas han avanzado en su reducción, Aragón o la Rioja que se encuentran en la misma tasa que en 1998 o que incluso han incrementado como es el caso de Castilla y León, que se sitúa 4 puntos por encima de 1998.

Centrándonos en el problema del ATEF, en primer lugar, podemos **concluir que las razones que llevan a un alumno a que abandone el sistema educativo no pueden reducirse a una**, sino que en general tal y como hemos ido analizando en capítulos anteriores hay coincidencia en señalar que son muchos los factores influyentes, pero ninguno exclusivo. Sin embargo, si tuviésemos que dejarlos reducidos a tres, destacaríamos, según han coincidido la mayoría de las fuentes de esta investigación, el **historial de fracaso escolar o repetición, la falta de apoyo familiar o los problemas familiares y el contexto socio-económico del alumno**. En relación a este último, también se puede afirmar que no todas las causas influyentes en el ATEF tienen un efecto trasladable al sistema autonómico español, aunque todas ellas sí influyen en mayor o menor medida.

De hecho, se puede extraer la conclusión de que las **mayores relaciones con el abandono escolar según las tablas que presentamos en el capítulo 5 y según la situación en cada una de las comunidades autónomas se dan en el nivel de formación de la población adulta, en el porcentaje de criminalidad, en la tasa de actividad asociada a una amplia oferta de puestos de trabajo que no requieren cualificaciones, y en el incremento de matrícula en FP o Bachillerato, que es un indicativo claro de la reducción del ATEF**. Asimismo es muy influyente la renta per cápita, y el gasto en ocio o cultura, ya que a mayores ingresos, más posibilidades de gasto existen, y éste también se ha demostrado como un factor relacionado con el menor grado de ATEF.

Es decir, el fracaso escolar y, en la medida en que es aplicable, el abandono escolar temprano, debe explicarse como un fenómeno multicausal, y según Fernández Macías et als. (2009:75): *“se enfoca en la mayoría de los casos como un obstáculo para la inserción de los jóvenes en la sociedad y, en particular, en el mercado laboral, en un entorno cambiante y cada vez más exigente,... que incluye, cómo no, la omnipresencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la exigencia de la formación continuada.”*

Hemos analizado también la complicación que la **rigidez del sistema educativo** español supone para evitar que un numeroso grupo de alumnado no abandone los estudios, y es que la **obtención del título de graduado escolar es una clave que determina el éxito o el fracaso escolares**. Como se ha indicado anteriormente, es muy posible que su supresión no causara mayores males y sí probables ventajas, lo que señala

el Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2012:23) que al respecto consideran que se requieren grandes cambios: *“Lo que se aborda ahora es una problemática aparejada al título de Graduado que, debería desembocar, bien en la supresión del título, o bien en la transformación radical de las condiciones de su expedición”*.

Está también claro que el ATEF tiene efectos negativos que pueden considerarse de tres tipos según Fernández Macías et als. (2009:65): **privados** porque afecta a las personas de una manera clara, en el no acceso a puestos de trabajo, en los menores ingresos, en una menor inversión en la educación de los hijos, o en la menor satisfacción ante la vida. Los efectos **sociales** pueden ser de menor cohesión social, o mayor desempleo, y los efectos **fiscales** desembocan en mayores prestaciones por desempleo, menores ingresos impositivos, mayores gastos en asistencia social, etc. Es decir que el **ATEF tiene amplias consecuencias, más aun en un momento en que España se enfrenta a una tasa de casi el 25% de desempleo**, y existen grandes dificultades para encontrar un puesto de trabajo sin cualificaciones, algo que resulta prácticamente imposible fuera de nuestras fronteras.

Otra cuestión de importancia y que acabamos de introducir es la relación entre la situación educativa a partir de los 16 años y hasta los 24 años y el mercado laboral y que De la Cruz y Recio (2011a:7) analizan con profundidad. De hecho en relación a la situación educativa hay claras conclusiones y es que: *“el 84% del total de quienes están en situación de abandono educativo temprano son repetidores y sólo hay un 5% de quienes abandonan que no han repetido”*. Lo que hace y debe cuestionar el empleo y la utilidad de la medida de la **repetición**.

En definitiva, queda un **largo camino por recorrer para confluir con la UE** y dejar reducida la tasa al 10% que se pretende alcanzar en el 2020. Esta meta, vistos todos los antecedentes, la diferencia de ritmo entre CCAA, los contextos socio-económicos de las CCAA que determinan el ATEF, parece **imposible de alcanzar** con la situación actual que tenemos en España.

Es evidente que faltan muchas medidas por ejecutar y que **falta mucha conciencia social** para que el problema de ATEF se reduzca en conjunto. El ritmo al que se ha ido reduciendo en estos últimos años no es muy esperanzador, y es un indicador de que los cambios en educación son lentos, pero más lo son más cuando no todas las partes actúan al mismo son.

10.5.- Conclusiones sobre el estudio de campo de Castilla y León.

La **diversidad de técnicas e instrumentos** utilizados en este estudio han servido para adquirir una perspectiva **plural, amplia y contrastada** sobre la situación del ATEF en CyL. Los distintos puntos de vista, en algunos casos personales, que hemos observado en la entrevista al Consejero, D. Juan José Mateos, las opiniones surgidas en el grupo de discusión y todas las aportaciones que se han recogido en los 67 cuestionarios de toda la comunidad autónoma, han resultado ser unas fuentes ricas y concluyentes, por su gran nivel de coincidencia en el enfoque del problema que se ha detallado en el capítulo anterior. Complementariamente, el análisis documental realizado que ha marcado el contexto social y educativo de CyL ha sido básico para poder comprender, interpretar y extraer conclusiones.

Entre las distintas partes fases en que hemos estructurado el estudio de campo, hemos dedicado un amplio espacio al análisis de las **medidas** que se han ido diseñando y acordando entre el MEC y la Junta de CyL. Pero no parece que las medidas por sí solas tengan unos resultados espectaculares y quizá **se deba esperar cierto tiempo, años incluso para ver su efectividad**, puesto que de momento el único medidor, es precisamente el indicador de la tasa que publica la EPA anualmente y, como hemos visto, éste indica que la tasa de CyL se ha incrementado a pesar de su reducción en algún año. Por otro lado, a lo largo de este estudio hemos comprobado que este medidor o indicador que es la **EPA**, a pesar de su objetividad y rigor técnico, **no convence** demasiado por **no ser un indicador de la realidad del sistema educativo**, ya que sólo mide la franja 18-24 años. Además no tiene en cuenta otros factores de importancia, como es el contexto, antecedentes educativos, sociales o familiares, etc., y no deja de ser una encuesta, es decir, una muestra.

Consideramos que las **medidas previstas no son prácticas o útiles**, si no se ejecutan, si **no hay recursos ni medios para implementarlas**, si no hay voluntad real o cultura para combatirlo, y esto afecta a las administraciones y a los centros educativos, cuando unas dan un primer paso, pero no dan el siguiente que es el compromiso con los centros para que éstos puedan seguir el camino marcado.

Los cuestionarios cumplimentados en Castilla y León entre los cargos directivos de IES y CC demuestran que hay **escaso conocimiento sobre el concepto del ATEF** y sus implicaciones y que este fenómeno sigue confundiéndose con el del fracaso escolar, para el que se proporcionan prácticamente las mismas medidas.

Sin embargo sí parece haber una gran coincidencia entre distintas fuentes e incluso entre las medidas propuestas por numerosas CCAA en señalar que **el ATEF es un problema social, aunque la administración haga un tratamiento parcial, siendo sólo educativo, a pesar de ser necesario que se involucren agentes sociales** (que intervengan en los perfiles más claros de abandono, como son los de familias desestructuradas, y otras etnias, entre los que habitualmente intervienen los servicios sociales) y económicos (en hacer políticas para que las contrataciones se ajusten a los requerimientos de cualificaciones profesionales entre el sector juvenil). El ATEF no sólo es un problema educativo, sino económico, social, y de políticas de empleo, por lo que **se requieren planes multidisciplinarios** que impliquen efectivamente a las distintas administraciones y departamentos con competencias (Consejerías de economía y empleo, de asuntos sociales, de educación (con varios departamentos), entidades locales, incluso diputaciones que siguen gestionando competencias para municipios pequeños.

Resaltamos que en el caso concreto de CyL se **constata una relación clara entre la renta per cápita de las provincias, bajo nivel de problemas de convivencia en centros y baja tasa de fracaso escolar**, siendo Burgos y Soria ejemplos de relación, por el contrario, Zamora y Ávila se encuentran en la situación opuesta, baja renta, conflictividad más elevada y alta tasa de fracaso escolar, todos factores que afectan en el problema de ATEF.

En este estudio se concluye además que **no existen suficientes medios y disposiciones eficaces al terminar la Primaria** y en el Primer Ciclo de la ESO, “se

permite” que haya alumnos que abandonen los centros educativos en 2º de ESO, sin apenas poder beneficiarse de medidas de atención educativa. **El ATEF no es sólo un problema a partir de los 16 años, comienza mucho antes**, en la mayoría de los casos en primaria cuando se detectan las primeras dificultades y cuando existe mayor relación entre las familias y los centros educativos. Sin embargo, no hay medidas preventivas en educación primaria, siendo todas las que hemos analizado de todas las CCAA destinadas a etapas posteriores. Podemos afirmar que el abandono educativo temprano **no es el resultado de los avatares académicos** o laborales de los mayores de 19 años, **sino de los menores de esa edad**.

Consideramos que las **medidas** hay que tomarlas **antes** de que cumplan los 19 años y, cuanto más se adelanten las medidas, mejor y serán más eficaces para aquellos alumnos que presentan dificultades, porque como también se ha señalado, cuando llegan a la ESO, en la mayoría de los casos poco se puede hacer, porque muchos alumnos ya han tirado la toalla.

Por otro lado, hemos podido comprobar a través de la evaluación de las medidas, en los cuestionarios y en el grupo de discusión que **tampoco existen medidas efectivas en los centros educativos para reintegrar a los jóvenes de más de 19 años. Las medidas generalmente son para reducir el fracaso escolar, o de orientación, pero casi siempre están centradas en la etapa obligatoria**, muy pocos alumnos quedan en un IES con 19 años que no estén cursando un ciclo formativo de GS o bachillerato, es decir, que si apenas hay medidas para los alumnos que continúan matriculados en el centro, menos aún las hay para los que ya han abandonado, sin embargo si el objetivo de europeo es reducir la tasa de ATEF, el objetivo es lógicamente reinsertar a estos jóvenes en el sistema educativo.

La **tasa de ATEF** en Castilla y León **no es favorable**, de hecho, ha aumentado el último año al contrario de la tendencia nacional. Después de analizar los diversos factores que influyen en el ATEF y que se ha contrastado con diversas fuentes, concluimos que no hay una explicación única, pero sí es evidente que aunque los factores sociales influyen, y los educativos también, **las medidas que se están poniendo en práctica no están funcionando adecuadamente**, puesto que si los resultados en la ESO han ido mejorando paulatinamente, y las pruebas internacionales confirman resultados de esta CCAA, algo debe haber implícito en el contexto social de CyL que haga que estos datos no mejoren. Puede deberse al hecho de que aunque CyL tenga una tasa mayor que la media nacional de titulados superiores y una tasa mayor en ATEF, haya un éxodo de jóvenes cualificados hacia otras CCAA, permaneciendo en CyL en mayor número los que han abandonado.

Una situación parecida en relación a la no reducción el ATEF sucede también en la Rioja, pero en menor grado, donde los datos de éxito escolar y de PISA son favorables, pero hay una alta tasa de ATEF.

Quizá el contexto social y laboral dominado por el sector agrario influyan más en esta CCAA, y sea más impactante la afirmación de que *“el riesgo de abandono temprano para hijos de agricultores es más del doble que para los demás”* según señalan Fernández Macías et als. (2009:143). En cualquier caso, estimamos que se requiere **más compromiso en la lucha contra el ATEF en esta Comunidad**

autónoma, porque los indicadores de una ausencia de evaluación de medidas, la ausencia del comprometido Plan de Abandono y la ausencia de ejecución de numerosas medidas previstas son síntomas de que al problema no se le presta la atención que requiere y que en cualquier caso, debe implicar a **más administraciones** que a la educativa.

Para reducir la tasa de ATEF, se deben cumplir y ejecutar los compromisos, pero como hemos podido analizar hay un alto porcentaje de medidas, **más del 50% que no se han llevado a cabo**, quedando reducidas a intenciones plasmadas en documentos oficiales. Además, consideramos que **las medidas** en los centros de secundaria no resultan ser suficientes y parecen más **orientadas a paliar el fracaso escolar** y prevenir el ATEF, que a conseguir su reducción, en el sentido de que desde un centro poco puede hacerse para que el alumnado una vez fuera de él vuelva a las aulas.

Para paliar el problema de ATEF, hay que tomar medidas educativas para que se conviertan en oportunidades educativas, pero **hay que ser capaces de atraer al alumnado que ha abandonado a la educación formal nuevamente**, y esa, es una **labor social y de políticas de empleo** que no se ve muy activada. En este sentido, la FP se configura como el motor de cambio para reducir la tasa de ATEF, pero la falta de compromiso en la ejecución de medidas no ayuda en absoluto, como no ayuda la falta de apoyo a los Centros de adultos por la administración educativa, y tampoco ayuda la escasez de medidas para atajar el ATEF en la franja de edad que corresponde, 18-24 años.

Por otro lado, “la crisis”, entendida en este contexto educativo y con unas consecuencias de alta tasa de desempleo juvenil, determina la reducción de la tasa de ATEF, así lo estiman distintas fuentes e incluso se ocupan titulares en los distintos medios de comunicación⁴¹⁴, pero **la crisis no es determinante y su efecto es muy difícil de medir**. No se puede cuantificar qué parte es debida a la crisis y qué parte a la efectividad de las medidas ejecutadas, algo que hemos analizado en el capítulo anterior, en relación al incremento de la tasa de CyL.

También se puede deducir que la tasa de desempleo juvenil sería aún mayor si la población con gran nivel de formación no abandonase la Comunidad Autónoma. Por lo que una conclusión que se pueden obtener es que Castilla y León **exporta jóvenes cualificados**⁴¹⁵, quienes de permanecer en la Comunidad posiblemente reducirían la tasa de ATEF, pero ampliaría más aún la tasa de desempleo juvenil.

Igualmente, consideramos negativo el hecho de que **no se haya creado algún instrumento o indicador de evaluación de resultados sobre las medidas** de CyL, porque no creemos que sea indicativo el incremento de matrícula en la FP para medir la

⁴¹⁴ Así aparece por ejemplo en El País: Aunión, J.A, (8 de abril, 2012). *La crisis reduce por segundo año el abandono escolar al nivel más bajo*, El País. En: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/08/actualidad/1333906508_729466.html, julio 2012.

⁴¹⁵ Recordamos que precisamente CyL cuenta con un porcentaje mayor que la media nacional en titulados en Bachillerato, FP y en estudios superiores. Asimismo señalamos el alto índice de éxodo juvenil hacia otras CCAA, uno de los grandes problemas estructurales de la Comunidad, su despoblación y envejecimiento.

eficacia de las medidas, o la tasa de fracaso escolar en etapas post-obligatorias según indicó el Consejero de Educación en la entrevista realizada.

Finalmente, acabamos con la reflexión sobre si el ATEF es un problema sin retorno. Fernández Macías et als. (2009:125) son pesimistas al respecto, y afirman que aunque *“algunos jóvenes encuentren la forma de reengancharse al proceso educativo y culminar los estudios de ESO, el fracaso escolar es un fenómeno en alto grado irreversible y definitivo”*. Opinamos que esta conclusión no es muy esperanzadora para el futuro de un porcentaje muy amplio de nuestra juventud que en algunas CCAA alcanza el 30%, y esta cifra supone un alto porcentaje de personas que pueden estar afectadas en su ámbito privado, social y fiscal para el resto de sus vidas, una situación nada positiva, ya que las consecuencias del ATEF pueden ser permanentes y generan marginación.

CAPÍTULO 11.- REFLEXIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

11. REFLEXIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA.

El largo camino recorrido para centrar el problema del abandono temprano de la educación y formación es un camino que refleja el panorama en que se encuentra la educación de nuestro país; una situación cambiante y de gran dificultad e incertidumbre por estar en el ojo de mira ante los cambios políticos.

La educación no puede estar aislada del entorno en el que se encuentra y éste entorno es amplio y complicado, más en los últimos tiempos, caracterizados por una dura crisis económica que afecta a todos los ámbitos y a lo que no se escapa el sistema educativo.

Esta crisis entre otras consecuencias ha marcado diversos cambios de gobierno y como hemos ido indicando, la política influye y mucho en el devenir educativo, autonómico y nacional. Los cambios en educación actualmente se escriben a diario y no podemos concluir que sean ni definitivos ni favorables para la situación del ATEF, tema en que hemos centrado esta investigación.

Entre algunos cambios previstos encontramos los ideológicos, que orientan el problema del ATEF de una forma diferente desde la llegada del PP al gobierno de España. Se prevé una nueva ley educativa que se centre en los principios de calidad iniciados con la LOCE y que separarán a los alumnos a partir de la 3º de la ESO según el itinerario elegido, uno destinado a la FP y otro a bachillerato, convirtiendo además el 4º de ESO actual en una opción absolutamente definida para los alumnos, opción académica orientada al Bachillerato y opción profesional orientada a la FP. Estos son los principios fundamentales que se han ido adelantando en el anteproyecto de ley⁴¹⁶, además de la implantación de las “reválidas”, unas pruebas que se realizarán al final de la educación primaria, de secundaria y de bachillerato y que serán una puerta para la continuidad de los estudios, porque el hecho de no superar estas pruebas implica la posibilidad de repetición, una medida que como hemos visto determina el ATEF pero también implican la no obtención de títulos de la ESO y Bachillerato, con todas las posibles consecuencias que de ello se derivan.

Los cambios vienen también definidos por recortes económicos⁴¹⁷ que han sido protagonistas de portadas y numerosos artículos a lo largo de los años 2011 y 2012 como encontramos en *El País*, (mayo 2012) y otros medios de comunicación y que han causado movimientos de protesta social. Estos recortes alejan a España de converger con otros países europeos en cuanto al PIB destinado a educación y posiblemente van a afectar la calidad de la enseñanza, aunque los efectos habrá que verlos con una perspectiva temporal, porque los cambios en educación tardan en hacerse visibles.

Significativamente todas estas medidas que se han ido anunciando por parte del gobierno se justifican en parte por el objetivo de luchar contra la alta tasa de ATEF existente en España, que duplica la media de la UE. Ahora bien, la cuestión es que los recortes en número de profesores, el más que probable incremento de la tasa de

⁴¹⁶ En el mes de julio de 2012, el gobierno de la nación ha hecho público un anteproyecto de ley de educación que se encuentra disponible en la página web del MEC.

⁴¹⁷ Dentro de las medidas de ajuste económico que el gobierno ha realizado para reducir el gasto público se encuentra la de la reducción del PIB destinado a educación a un 3,9% para el año 2015.

repetición, o el segregar a alumnos en función de su rendimiento son medidas que precisamente se consideran asociadas a las causas que provocan el ATEF y que hemos ido desgranando en esta memoria, y chocan además con las medidas que las CCAA han ido diseñando para combatir el ATEF, CCAA gobernadas por distintos partidos políticos.

Lamentablemente, sufrimos un retroceso nuevamente en educación, aunque con una mayor carga ideológica, porque algunas de las medidas anunciadas pueden generar grandes diferencias de oportunidades entre alumnos a los que les va a resultar más difícil tener distintas opciones educativas, algo que choca con los objetivos europeos y con el que hemos seleccionado, la reducción del ATEF.

Sin embargo, parece increíble que mientras las recomendaciones en materia económica, de redefinir el gasto público, de política fiscal se toman muy en serio por los países de la UE, concretamente más ahora en que la UE pasa por una crisis económica sin precedentes, y que varios países han tenido que ser “rescatados” económicamente por problemas financieros, las recomendaciones en política educativa, de preparar y cualificar a más trabajadores e invertir más en educación, un principio básico para formar ciudadanos preparados y cualificados que ayuden a reconstruir una nueva Europa, pasan de soslayo y desapercibidas, porque para ello se requiere inversión en educación⁴¹⁸, y rentabilizar los recursos existentes, pero no reducir en gasto, algo que sin duda desemboca en más fracaso escolar y menor cohesión social.

El estado de descentralización de nuestro país puede producir que las diferencias existentes entre las CCAA se hayan disparado y no sólo en lo evidente, como es la inversión, sino en cuestiones ideológicas que marcarán las diferencias sociales entre unas y otras, y mientras unas CCAA “luchan” por defender el sistema educativo y mantenerlo en igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, otras se “resignan” a aplicar recortes y restringir recursos en el sistema, con unas consecuencias que sólo seremos capaces de ver en el futuro, pero que desde luego no ayudarán a que esas enormes diferencias en la tasa de ATEF que existen actualmente en España desaparezcan, sino que se incrementen más aún.

Pese a las palabras de los responsables en materia educativa a nivel nacional, quienes siguen teniendo las tasas de España y de los países del entorno como un referente permanente de la situación de nuestro sistema educativo, las tasas son utilizadas para justificar la implantación de cualquier medida educativa, por muy contraria que sea al objetivo que se pretende de reducir la tasa de ATEF. Esta conclusión no es muy esperanzadora, porque el problema del ATEF en España se emplea como disculpa o excusa para cualquier cambio educativo, pero no como fin último u objetivo verdaderamente prioritario y alcanzable.

Actualmente vemos peligrar la cooperación y seguimiento que ha existido para trabajar entre el MEC y las CCAA, un peligro que se basa en que los recortes económicos dejan sin financiación a la mayoría de los programas de cooperación territorial por parte del Estado, lo que va a dificultar en gran manera la posibilidad de

⁴¹⁸ Así lo indican los informes internacionales como el PISA.

realizar un trabajo uniforme a nivel nacional, concretamente en el campo del ATEF, y en segundo lugar, que queda en manos de las CCAA la voluntad de seguir profundizando en el problema y acometer medidas para su prevención y reducción, una cuestión de gran dificultad actualmente, precisamente por la situación económica en que las CCAA se encuentran.

La incertidumbre que permanece es si la nueva ley de educación que plantea el PP incluirá la corresponsabilidad del estado en asumir los objetivos europeos y si concretará el nivel de vinculación a ellos, mediante un tratamiento de Estado o autonómico y si pondrá verdaderos medios efectivos que aborden el problema del ATEF como un problema real socio-económico-educativo y no como un problema mayor con recursos menores.

Creemos que este problema debe tomarse mucho más en serio de lo que se ha tomado hasta el momento, dejando la demagogia de lado, centrando el problema y aplicando medidas efectivas que implican coordinación, que comiencen en primaria y que son incompatibles con los recortes en educación que se están produciendo y con las orientaciones hacia la repetición que peligrosamente se pueden producir con las reválidas anunciadas por el Gobierno.

Las recomendaciones o propuestas de mejora que hacemos para el futuro no pueden desligar el ámbito nacional del autonómico, pues como ya hemos indicado, el problema del abandono se considera un mal de España aunque haya grandes diferencias entre CCAA, y por eso introducimos algunas que van desde medidas muy concretas que consideramos imprescindibles, a reflexiones sobre el ámbito legislativo que parece inminente en el Estado y que deberían ser tenidas en cuenta por las distintas administraciones:

1. Constitución de un grupo de trabajo de **profesionales** con alto grado de conocimiento sobre esta problemática a nivel nacional, que provengan de distintas CCAA y distintos ámbitos: educativo, social y laboral para que aborden y elaboren de manera coordinada unas directrices comunes como hoja de ruta nacional.

2. Establecer mecanismos para rastrear al alumnado que ha abandonado el sistema educativo y “comenzar” a trabajar con él como un grupo específico, orientando, informando y formando para el futuro. Sería recomendable la **introducción del número de estudiante con un registro o historial educativo** que le acompañe donde vaya, para lo que se requiere una base de datos integrada, comenzando por el nivel autonómico, y pasando posteriormente al nivel nacional. El sistema de rastreo debe implicar a los ámbitos social, laboral y educativo.

3. Seleccionar las medidas y buenas prácticas que han resultado más eficaces tanto en CCAA como en países de la UE, en los que se haya reducido de manera evidente la tasa de ATEF, analizar su viabilidad para la puesta en práctica de manera generalizada en España. Para ello, es necesario que se inculque el sistema de evaluación sobre el ATEF y valoración de los planes realizados y de la efectividad de las medidas ejecutadas.

4. Considerar la anticipación de medidas preventivas (detección de primeros casos de absentismo, de apatía en el estudio, razones para la repetición en primaria, aplicación de apoyos y orientación individual y familia, etc.) en educación primaria, lo

que implica que los Planes de ATEF deben contemplar la etapa de educación primaria como objetivo a trabajar.

5. Realizar una mayor pedagogía a nivel nacional en el ámbito educativo pero también en el social sobre el problema del ATEF, sus consecuencias y su “diferencia” con el fracaso escolar. Las consecuencias del ATEF son muy graves para nuestra sociedad, y se debe esperar que después de tantas “noticias” sobre la tasa del ATEF a nivel nacional y autonómico, se genere una **conciencia social** de la gravedad no sólo del problema, sino de sus “consecuencias”.

6. Impulsar y regular desde el ámbito laboral la exigencia de cualificaciones formativas a los jóvenes en edad de abandono, reduciendo paulatinamente la oferta de puestos de trabajos que no requieren cualificaciones. Se debe ajustar mucho más en este país una demanda laboral a una oferta formativa. Además sería recomendable la **conexión entre los servicios de empleo**, oficinas de empleo y una base de datos educativa, con alguna aplicación compartida con el objetivo de poder hacer un seguimiento más útil tanto de las cualificaciones alcanzadas, vida laboral y trayectoria, obteniendo datos útiles para realizar un estudio más preciso de la preocupante situación sobre el ATEF en España.

7. Fomentar líneas de cooperación, orientación y formación para las familias, sobre todo, para aquellas que tienen hijos en riesgo de abandono, comenzando en educación primaria.

8. Establecer una línea de financiación constante para que los programas “comunes” de ATEF puedan ser aplicados sin riesgo de interrupción en las CCAA, es decir, fomentar un “pacto” en esta materia, deseable y extensible a otras.

9. Generar una conciencia de cooperación entre administraciones competentes en esta materia y poner todos los medios para que la cooperación se traduzca en una coordinación efectiva de recursos humanos, económicos y sociales en el tratamiento del problema del ATEF.

10. Introducción en la nueva ley de educación una amplia reflexión sobre el ATEF, incluyendo medidas comunes de aplicación nacional. En esta ley, sería interesante contemplar una mayor flexibilidad del sistema educativo, eliminando tanta rigidez para que se facilite la continuidad en los estudios.

LISTADO DE ABREVIATURAS

LISTADO DE ABREVIATURAS

1. Aband.: Abandono.
2. ATEF: Abandono temprano de la educación y formación.
3. BNG: Bloque Nacionalista Gallego.
4. BOCCYL: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León.
5. BOCYL: Boletín Oficial de Castilla y León.
6. C. Valenc: Comunidad Valenciana.
7. C.Madrid: Comunidad de Madrid.
8. CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco.
9. CC: Centro Concertado.
10. CCAA: Comunidades Autónomas.
11. CCOO: Comisiones Obreras.
12. CDN: Convergencia de Demócratas de Navarra.
13. CEAPA: Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos.
14. CEE: La Comunidad Económica Europea.
15. CEO: Centro de Educación Obligatoria.
16. CEPA: Centro de educación para adultos.
17. Cert. PCPI: Certificaciones en PCPI.
18. CES: Consejo Económico y Social.
19. CLM: Castilla la Mancha.
20. COM: Comisión Europea.
21. CONCAPA: Confederación Católica de Padres de Alumnos.
22. CP: Centro Público.
23. CRA: Centro rural agrupado.
24. CyL: Castilla y León.
25. DA: Director de CEPA.
26. DEE: Dimensión Europea de la Educación.
27. DI: Director de IES.
28. DPCT: Documento de Programas de Cooperación Territorial.
29. ECyL: Servicio Público de Empleo de Castilla y León.
30. EESS: Espacio Europeo de Educación Superior.
31. EPA: Encuesta de Población Activa.
32. EpC: Educación para la ciudadanía.
33. ERC: Esquerra Republicana de Cataluña.
34. ESCS: El índice “estatus social, económico y cultural”.
35. FCT: Módulo de Formación en Centro de trabajo.
36. FETE-UGT: Federación estatal sectorial de la Unión General de Trabajadores.
37. FP GS: Formación Profesional de Grado Superior.
38. FP: Formación Profesional.
39. IE: Inspector de Educación.
40. IES: Institutos de Enseñanza Secundaria.

41. IESO: Instituto de Educación Secundaria Obligatoria.
42. IMI: Ingreso Mínimo de Inserción.
43. INE: Instituto Nacional de Estadística.
44. JE: Jefe de estudios.
45. LEC: Ley de Educación de Cataluña.
46. LECLM: Ley de Educación de Castilla la Mancha.
47. LEX: Ley de Educación de Extremadura.
48. LLP: Lifelong Learning Programme.
49. LOCE: LEY ORGÁNICA 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.
50. LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
51. MEC: Ministerio de Educación.
52. P.Vasco: País Vasco.
53. Pacto: Pacto Social y Político por la Educación.
54. PAP: Programa de Aprendizaje Permanente.
55. PCPI: Programa de Cualificación Profesional Inicial.
56. PFP: Profesor de FP.
57. PGA: Programación General Anual.
58. PGCCyL: Presupuestos Generales para la Comunidad de Castilla y León.
59. PIB: Producto Interior Bruto.
60. PL: Proposición de Ley.
61. Plan PROA: Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo.
62. PNL: Proposición no de ley.
63. PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
64. PNV: Partido Nacionalista Vasco.
65. PP: Partido Popular.
66. PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
67. R. Murcia: Región de Murcia.
68. ROC: Reglamento orgánico de centros.
69. STEs: Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza.
70. TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación.
71. Tit.ba: Titulados en bachillerato.
72. Tit.GM: Titulados en Formación Profesional de Grado Medio.
73. UE: Unión Europea.
74. UPN: Unión Pueblo Navarro.
75. UPyD: Unión Progreso y Democracia.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1.- LIBROS, ARTÍCULOS, INFORMES Y DOCUMENTOS:

ALEGRE CANOSA, M.A. y BENITO PÉREZ, R., (2010). *Los factores del abandono educativo temprano. España en el marco europeo*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 65-92.

ÁLVAREZ MÉNDEZ, J.M., (2005). *Investigación Cuantitativa/Investigación Cualitativa: ¿Una falsa disyuntiva?* En Cook, T.D, y Reichardt, CH.S., Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa, 5º ed., Morata, Madrid.

ANGULO, J.F. (1991). *Contra la simplicidad*, Revista de Educación, nº 296, pp. 389-440.

ARAGÓN, M., (2002). *Constitución, Democracia y Control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

AUNIÓN, J. A. (21 de noviembre de 2008). *El abandono escolar lastra la economía española. La OCDE alerta del fracaso y el abuso de la repetición de curso*. El País. En: http://elpais.com/diario/2008/11/21/sociedad/1227222002_850215.html

AUNIÓN, J.A, (7 de mayo 2010). *El PP tumba el pacto educativo enrocado en sus exigencias iniciales. Gabilondo intentará poner en marcha los objetivos a pesar del fracaso del acuerdo*, El País, Madrid, p.38.

AUNIÓN, J.A, (8 abril 2012). *La crisis reduce por segundo año el abandono escolar al nivel más bajo*, El País. En: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/08/actualidad/1333906508_729466.html, julio 2012.

AUNIÓN, J.A, (18 de mayo de 2012). *Wert da un giro ideológico a Educación para la Ciudadanía*, El País, Madrid. En http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/05/18/actualidad/1337372224_754584.html, Julio 2012.

AUNIÓN, J.A, (20 mayo 2012). *Recorte sobre recorte en educación*, El País En: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/05/19/actualidad/1337450845_829383.html, julio 2012.

BALFANZ, R., HORNING FOX, J., BRIDGELAND, J.M. & MCNAUGHT, M., (2009). *Grad Nation: A Guidebook to Help Communities Tackle the Dropout Crisis. Everyone Graduates*, Center-Civic Enterprises: America's Promise Alliance.

BERNARDI, F. y REQUENA, M., (2010). *Inequality in Educational Transitions: the case of post-compulsory education in Spain*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 93-118.

CABALLER, N; (15 septiembre, 2009). *El ordenador de Zapatero puede provocar miopía*, El País, Valencia, En:

http://www.elpais.com/articulo/sociedad/ordenador/Zapatero/puede/provocar/miopia/elp/episoc/20091215elp/episoc_6/Tes,

CAILLODS, F., (2001). *La reforma de la educación secundaria en los países de Europa*, en: RAMA, G. (Editor). *Alternativas de reforma de la educación secundaria*. BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Educación. N York, pp.13.

CALERO, J., CHOI, A. y WAISGRAIS, S., (2010). *Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 225-256.

CÁMARA VILLAR, G., (2007). *Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España*, Revista de Educación, 344, pp. 61-82.

CASQUERO TOMÁS, A. y NAVARRO GÓMEZ, M.L, (2010). *Determinantes del abandono escolar temprano en España: un análisis por género*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 191-223.

CASTRO, I., (18 de julio de 2012) *Bruselas dice a España que debe reducir el abandono escolar y mejorar la formación*, larioja.com, En: <http://www.larioja.com/v/20120718/economia/bruselas-dice-espana-debe-20120718.html>, julio 2012.

COHEN, L., MANION, L., y MORRISON, K., (2009). *Research Methods in Education*, Routhledge, London.

COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA, (2009). *Un Pacto de Estado para mejorar la educación en el Estado Autonómico*, Madrid, pp.38.

COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA, (2012). *Documento sobre el fracaso escolar en el estado de las Autonomías*, Madrid, pp.51.

Consejo Económico y Social de Castilla y León, (2011). *Situación económica y social de Castilla y León en 2010: Economía, mercado laboral, calidad de vida y protección social, Tomo I*, Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pp. 1009.

Consejo Económico y Social de Castilla y León, (2011). *Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2010: Conclusiones y Recomendaciones, Tomo II*, Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pp. 530.

Consejo Escolar de Castilla y León, (2011). *Informe sobre la Situación del Sistema Educativo de Castilla y León, Curso 2009-2010*, Junta de Castilla y León, Valladolid, pp.400.

COOK, T., y REICHARDT, CH., (1986). *Métodos cuantitativos y cualitativos en investigación evaluativa*, Madrid: Morata.

CUÉ, C. E., (7 de mayo, 2010). *La oposición quiere serlo*, El País, Madrid, p. 38.

DANHKE, G.L. (1989). *Investigación y comunicación*, en C. FERNÁNDEZ—COLLADO Y G.L. DANHKE (comps.). *La comunicación humana: ciencia social*, México, D.F.

DE LA CRUZ HERNÁNDEZ, M., y RECIO MUÑOZ, M., (2010). *La evolución, 2000/2009, de la tasa de abandono educativo temprano. Paradojas en los porcentajes y análisis de sus causas*, Revista de Estudios de la Fundación 1º de mayo, Madrid, pp. 17-22.

DE LA CRUZ HERNÁNDEZ, M., y RECIO MUÑOZ, M., (2011). *El abandono educativo temprano (AET): evolución y colectivos afectados*, Revista de la asociación de Inspectores de Educación de España, nº 14, pp. 17.

DE LA CRUZ HERNÁNDEZ, M., y RECIO MUÑOZ, M., (2011a). *Estudio sobre el abandono educativo temprano: Evolución del nivel educativo y de la situación escolar de los individuos nacidos en 1985, entre los 16 y los 24 años*, Observatorio Social de la Educación, Fundación 1º de Mayo, Madrid, pp.12.

DE LA CRUZ HERNÁNDEZ, M., y RECIO MUÑOZ, M., (2012). *El Paro en los jóvenes con fracaso escolar: Un proyecto europeo sobre abandono educativo temprano y problemas de inserción laboral*, TE, Suplemento Madrid, Trabajadores de la Enseñanza, CCOO Enseñanza, nº 332, Madrid, pp.11-16.

DELGADO GRANADOS, P., (2001). *La Cooperación Educativa en la Comunidad Europea: Garantía de Calidad de Vida*, Cuestiones Pedagógicas, Número 15, pp. 199-218.

DELORS, J., (1996). *La Educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, Ediciones UNESCO, París.

DIESTRO FERNÁNDEZ, A., (2009). *De políticas, educación y ciudadanía europea*, Pliegos de Yuste, 9-10, pp. 55-66.

ESCUDERO MUÑOZ, J. M., (2010). *Evaluación de las políticas educativas: cuestiones perennes y retos actuales*, Revista Fuentes, 10, pp.8-31.

ESCUDERO MUÑOZ, J.M, y MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, B., (2012). *Las políticas de lucha contra el fracaso escolar: ¿Programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación?*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 174-193.

ESCUDERO MUÑOZ, J.M. y RODRÍGUEZ, M.J., (2011). *Afinar la comprensión y movilizar políticas consecuentes para afrontar el abandono escolar temprano*, Revista de la asociación de Inspectores de Educación de España, nº 14, pp.15.

ESPÍNOLA HOFFMANN, V. y CLARO STUARDO, J.P., (2010). *Estrategias de prevención de la deserción en la Educación Secundaria: perspectiva latinoamericana*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 257-280.

FACI LUCÍA, F., (2011). *El Abandono Escolar prematuro en España*, Revista de la asociación de Inspectores de Educación de España, nº 14, pp.26. En: http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=282&Itemid=70

FERNÁNDEZ ENGUITA, M; MENA MARTÍNEZ, L; y RIVIERE GÓMEZ, J. (2010). *Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y del fracaso escolar*, Revista de Educación, número extraordinario, pp.119-145.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M; MENA MARTÍNEZ, L; y RIVIERE GÓMEZ, J., (2010 a). *Fracaso y Abandono escolar en España*, Obra Social Fundación la Caixa, Barcelona, pp.232.

FERNÁNDEZ MACÍAS, E., MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., BRAÑA PINO, F.J. y ANTÓN PÉREZ, J.I., (2009). *Abandono escolar y Mercado de trabajo en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Colección Informes y Estudios, Serie Empleo Núm. 40, Madrid, pp.374.

FERNÁNDEZ MACÍAS, E., MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., BRAÑA PINO, F.J. y ANTÓN PÉREZ, J.I. (2010). *Algunas apreciaciones aritméticas sobre el fracaso y el abandono escolar en España*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 307-324.

FRÍAS DEL VAL, A.S, (2007). *La educación y la Administración local*, CEE Participación Educativa, 6, pp. 05-21.

FUNDACIÓN LUIS VIVES, (2009). *Claves sobre la Pobreza y la Exclusión Social en España*, Obras Social Caixa Catalunya, pp.28.

GAIRÍN SALLÁN, J.,y MARTÍN BRIS, M.,(2006). *La Participación de padres y madres en los Consejos Escolares de Centro. La experiencia en Catilla- La Mancha*, Revista del Consejo Escolar del Estado, Monográfico: la participación en los consejos escolares de centro, 1, pp.36-43.

GARCÍA-VALDECASAS, I., (2005). *El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Europa - ARI 159/pp. 12.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.T., (2005). *El absentismo y el abandono: una forma de Exclusión escolar*, Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado, 1, pp.12. En <http://www.ugr.es/~recfpro/rev91ART4.pdf>

HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P. (2003). *Metodología de la investigación* (3ª ed.). México: Editorial Mc Graw-Hill.

Instituto de la Juventud (INJUVE), (2008). *Sondeo de opinión. 1ª encuesta 2008.Conclusiones tema 2: valores e identidades*, Madrid. En: <http://www.injuve.es/observatorio/valores-actitudes-y-participacion/valores-e-identidades>.

Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, Gobierno Vasco, (2007). *Abandono Escolar: Segundo Ciclo de ESO*, Departamento de Educación, Universidades e Investigación, Vitoria, pp.105.

Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa, Gobierno Vasco, (2009). *Sistema vasco de indicadores educativos: Abandono Escolar Prematuro*, Bilbao, pp. 3-12.

JANNE, H. (1973). *Pour une politique communautaire de l'éducation*, Informe presentado a la Comisión Europea el 27 de febrero de 1973 (Comisión Europea, Boletín de las Comunidades Europeas, S 10 /1973).

LEINEN, J., KREUTZ J., (2007). *El futuro de Europa, sacando a Europa de la crisis constitucional*, Colección Mediterráneo Económico, nº 12: “ *Europa en la encrucijada*”, Fundación Cajamar ,pp.147-159.

LÓPEZ N. y SANDOVAR I., (2009). *Métodos y Técnicas de Investigación Cuantitativa y Cualitativa. Documento de Trabajo*, Sistema de Universidad Virtual, Universidad de Guadalajara, pp.1-23 En:

http://mail.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1103/2/Metodos_y_tecnicas_de_investigacion_cuantitativa_y_cualitativa.swf, julio, 2012.

LÓPEZ ESTRADA, R.E. y DESLAURIERS, J.P, (2011). *La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social*, Margen, nº 61, pp.1-19.

LÓPEZ, F.J, (24 de julio, 2011). Enseñar a convivir o más matemáticas, El País. En: http://politica.elpais.com/politica/2011/07/24/actualidad/1311539099_280324.html, julio 2011

LUENGO HORCAJO, F., y MORENO OLMEDILLA, J.M., (2006). *Modelo de Convivencia Democrática y Comunitaria*, Periódico Escuela, Nº1 octubre, pp.8. En: <http://www.periodicoescuela.es/infoescuela/cones/pdf/convivencia01.pdf>

MARCHESÍ Y MARTÍN, E., (1998). *Calidad de enseñanza en tiempos de cambio*, Madrid: Alianza.

MARINA, TORRES, J.M., (2011). *El abandono escolar*, Revista de la asociación de Inspectores de Educación de España, nº 14, pp. 5.

MARTÍN BRIS, M. y SEBASTIÁN HEREDERO, E.,(2005). *Orientación para la Participación*, Ponencias y Comunicaciones, II Encuentro Nacional de Orientadores Mérida, pp. 8.

MARTÍN CRIADO, E., (1997). *El grupo de discusión como situación social*, Revista Española de Investigaciones sociológicas, 79, pp.81-112.

MENA MANRIQUE, A.M. y MÉNDEZ PINEDA J.M., (2009). *La técnica de grupo de discusión en la investigación cualitativa. Aportaciones para el análisis de los procesos de interacción*, Revista Iberoamericana de Educación nº 49/3 , Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), pp.7.

MEPSYD (2008). *El incremento de la formación pos obligatoria en España. Plan para la reducción del abandono escolar. Documento de trabajo*, Madrid, pp.76.

Ministerio de Educación y Ciencia, (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos*, Madrid, pp. 15. En:

http://www.educacionenvalores.org/IMG/pdf/C_WINDOWS_Application_Data_Mozilla_Firefox_Profiles_gnxjxpdj.pdf

Ministerio de Educación, (2007). *Monográfico: Participación de padres y madres en la Educación*, Revista del Consejo Escolar del Estado, nº 4, pp. 112.

Ministerio de Educación, (2007 a). *Consenso y Disenso: ¿es posible el pacto social en educación*, Revista de Educación, 344, Madrid, pp.597.

Ministerio de Educación, (2007 b). *Pactos por la Educación*, Revista de Educación Anexo 1, 344, Madrid, pp. 201-213.

Ministerio de Educación, (2009). *Bases para un Pacto Social y Político por la Educación*, Madrid, pp. 1-8.

Ministerio de Educación (2009a). *PISA 2009: Programa para la Evaluación Internacional de los alumnos, Informe Español*, Instituto de Evaluación, <http://www.educacion.gob.es/cesces/actualidad/pisa-2009-informe-espanol.pdf>, mayo 2011.

Ministerio de Educación, (2010). *Propuestas para un pacto social y político por la educación*, Madrid, pp.37.

Ministerio de Educación, (2010a). *Pacto Social y Político por la Educación*, Madrid, pp. 46.

Ministerio de Educación, (2010b). *Objetivos para la Década 2010-2020: Plan de Acción 2010-2011*, Madrid, pp.102.

Ministerio de Educación, (2010c). *Propuesta de Programas de Cooperación Territorial 2010-2011*, Madrid, pp. 86.

Ministerio de Educación, (2010d). *Programas de Cooperación Territorial 2010-2011*, Madrid, pp.121.

Ministerio de Educación, (2010e). *INFORME 2009: “Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010”*, Madrid, pp.97.

Ministerio de Educación, (2011). *Datos y Cifras: Curso Escolar 2011-2012*, pp.52.

Ministerio de Educación, (2011a). *Documento de análisis y conclusiones. Mapa de la Oferta de Formación Profesional en España*, Subdirección General de Documentación y Publicaciones, Madrid, pp. 815

Ministerio de Educación, (2011b). *Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia educación y formación 2020, Informe español 2010-2011*, Madrid, pp.138.

Ministerio de Educación, (2011c). *Sistema estatal de indicadores de la educación. EDICIÓN 2011*, Instituto de Evaluación, Madrid. En: www.institutodeevaluacion.educacion.es.

Ministerio de la Presidencia, (2010). *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, Registro Central de Personal, pp. 78.

Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, (2009). *Plan estratégico nacional de desarrollo rural 2007-2013*, Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, Versión 2, pp. 190.

MORA CORRAL, A.J, (2010). *Determinantes del abandono escolar en Cataluña: más allá del nivel socio-económico de las familias*, Revista de Educación, número extraordinario, pp.171-190.

MORENO OLMEDILLA, J.M., (1998). *Comportamiento antisocial en los centros escolares: una visión desde Europa*, Revista Iberoamericana de Educación, N° 18, Monográfico Ciencia, Tecnología y Sociedad ante la Educación, pp.198-204.

OSSES BUSTINGORRY, S., SANCHEZ TAPIA, I., y IBAÑEZ MANSILLA, F. M.,(2006). *Investigación Cualitativa en Educación: Hacia la generación de teoría a través del proceso analítico*. *Estud. pedagóg.* [online], vol.32, n.1, pp. 119-133. En: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=173514132007>

PADRÓS, M., DUQUE, E., y MOLINA, S.,(2011). *Aportaciones de la investigación europea incluída para la reducción del abandono escolar prematuro*, Avances en Supervisión Educativa, Revista de la asociación de Inspectores de Educación de España, n° 14, pp.17.

PÉREZ ESPARRELLS, C., (2007). *La financiación de la enseñanza no universitaria en España: Un análisis por Comunidades Autónomas*, Revista de estudios regionales, N°. 78, (Ejemplar dedicado a: Modelos de financiación autonómica y financiación de los servicios básicos: Educación, Sanidad y Servicios Sociales). pp. 465-483.

PÉREZ SANZ, A., (2011). *Escuela 2.0*, Ministerio de Educación, Madrid, pp. 13. En: http://www.ite.educacion.es/images/stories/ii_congreso_e20/docs/e_20_feb2011.pdf, agosto 2012.

POY CASTRO, R., (2010). *Efectos del credencialismo y las expectativas sociales sobre el abandono escolar*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 147-169.

PP Oficina de Información (6 de mayo,2010). *Posición del Partido Popular en relación al pacto sobre la reforma del modelo educativo*, Madrid. En: http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201005/06/sociedad/20100506elpusoc_1_Pes_PDF.pdf, agosto 2012.

PROFESIONALES POR LA ÉTICA, (2007). *Educación para la ciudadanía en las Comunidades Autónomas, Análisis comparado del desarrollo curricular de la asignatura (Etapa ESO)*. Área de Estudios, pp. 111. En: <http://www.unav.es/matrimonioyfamilia/b/dossiers.php?c=4&c2=b&dossier=02>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2004). *Reportes de los talleres de aprendizaje 2003-2004*, Cuaderno N° 5/Serie “Cuadernos de trabajo”, Magna Terra editores, Guatemala, pp. 180.

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, (2000). *La descentralización y democratización de la educación española, formas & reformas de la educación*, Serie Políticas, Año 2 / N°7, resumen de HANSON, E. MARK, (2000) *Democratization and Educational Decentralization in Spain: a twenty year struggle for reform*», Vol I N°7 de la serie de Reforma y Gestión de la Educación - Estudios de País del Banco Mundial

PUELLES BENÍTEZ, M., (1993). *Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa*, Revista Iberoamericana de Educación, 3, Descentralización Educativa (1). pp. 24.

PUELLES BENÍTEZ, M., (2007). *Presentación. ¿Cómo conciliar valores y fines en educación?*, Revista de educación, 344, pp. 17-22.

PUELLES BENÍTEZ, M., (2007 a). *¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso*, Revista de Educación, 344, pp. 23-40.

RAYÓN RUMAYOR, L. (2012). *La Puesta en Marcha en el Aula: analizando la práctica*, pp. 241-267. En TORREGO SEIJO, J.C, NEGRO, A.,(coords). *El aprendizaje cooperativo en las aulas*, 1ª edición, Madrid, Alianza Editorial , S.A.

ROCA COBO, E., (2010). *El abandono temprano de la educación y la formación en España*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 31-62.

RODRÍGUEZ VÍCTOR, M., (1993). *De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación*, Revista de Educación, nº 301, Madrid, 1993, pp. 7-24.

SAN SEGUNDO, M.J y VAQUERO, A., (2007). *Descentralización Educativa y Programas Nacionales de Mejora*, XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Gran Canaria, pp. 17.

SÁNCHEZ AGESTA, L., (1989). *Sobre la crisis del régimen parlamentario en Carl Schmit*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 64, pp.7-23.

SANDÍN ESTEBAN, M. P.,(2000). *Criterios de validez en la investigación cualitativa: de la objetividad a la solidaridad*, Revista de Investigación Educativa, Vol. 18, n.º 1, pp. 223-242.

SANDÍN ESTEBAN, M. P., (2006). *Retos Actuales de la Formación en Investigación Cualitativa en Educación*, Educare, Volumen 10 (3). p.12.

SERRA SALAMÉ, C. y PALAUDÀRIAS MARTÌ, J.M., (2010). *Deficiencias en el seguimiento del abandono escolar y trayectorias de continuidad del alumnado de origen inmigrado*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 283-305.

TIANA FERRER, A., (2007). *A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE*, Revista de Educación, 344, pp. 83-100.

TORREGO SEIJO, J.C. (2009). *Desafección escolar, absentismo y abandono. Compromiso por una educación para todos*, Publicado en FORMACIÓN DEL CIUDADANO EN UN MUNDO GLOBAL. Una mirada desde los contextos español y brasileño, Alcalá de Henares (Madrid): Ed. Universidad de Alcalá, pp. 12.

TORREGO SEIJO, J.C. (coord.). (2012). *Alumnos con altas capacidades y aprendizaje cooperativo, un modelo de respuesta educativa*, Fundación Pryconsa, Fundación SM, Madrid, pp.590.

Trabajadores de la Enseñanza: FETE-UGT, (2007). *El 0-3 reclama su espacio en Educación*, Revista 82, Madrid, pp.3-13.

VALLE, J. M. (2004). *La política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo para su análisis crítico*, Revista Española de Educación Comparada, 10, pp.17-59.

VAN DIJK, TEUN A., (2001). *Texto y contexto de los debates parlamentarios*, (Universidad de Ámsterdam/Universidad Pompeu Fabra). REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS FILOLÓGICOS, 2. En: http://www.erevistas.csic.es/ficha_articulo.php?url=oai:ojs.www.tonosdigital.es:article/554&oai_iden=oai_revista48.

VARIOS AUTORES, (2006). *Resumen ejecutivo sobre el estudio del abandono escolar prematuro*, Revista de Educación, 341, pp. 899-913.

VÉLAZ DE MEDRANO URETA, C. Y DE PAZ HIGUERA, A.B., (2010). *Investigar sobre el derecho, el deseo y la obligación de aprender en la sociedad del conocimiento*, Revista de Educación, número extraordinario, pp. 17-30.

VIÑAO FRAGO, A., (1994). *Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España*, Monográfico Descentralización Educativa, Revista Iberoamericana de Educación, nº 4, pp.29-64.

VILLAR, A. (coord.). (2012). *Educación y desarrollo. PISA 2009 y el sistema educativo español: Presentación de Resultados*, IVIE, Fundación BBVA, Madrid, 2012, pp. 1-34. En:http://www.ivie.es/downloads/np/PP_sistema_educativo_espanol_FBBVA_Ivie_2012_07_18.pdf, agosto, 2012.

2.-PUBLICACIONES OFICIALES

BOCM, Orden 5870/2009, de 30 de diciembre, *por la que se establece la organización de las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional, se regula el procedimiento por el que se han de desarrollar y se convocan para el año 2010*, nº 15 de 19 de enero de 2010, pp. 21-60.

BOC, *Ley de Educación de Cantabria* 6/2008, de 26 de diciembre, publicada el 30 de diciembre de 2008, pp.17748-17776.

BOCCYL, VII Legislatura, *Contestación de la Junta de Castilla y León a la Pregunta con respuesta Escrita formulada por la Procuradora Dña. María Luz Martínez Seijo, relativa a porcentajes de alumnado que promocionaron de curso en la ESO durante el curso 2008-2009*, nº 357, de 10 de septiembre de 2010, p. 33923.

BOCCYL, VII Legislatura, *Contestación de la Junta de Castilla y León a las Preguntas con respuesta Escrita formulada por la Procuradora Dña. María Luz Martínez Seijo, relativa a solicitudes de ayudas para la adquisición de libros de texto*, nº 262 de 15 de diciembre de 2009, PE:2936, p.20972.

BOCCYL, VII Legislatura, Preguntas Escritas: 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628 y 2629 formuladas por las Procuradoras Dña. María Luz Martínez Seijo, y Ángela Marqués relativas al abandono escolar temprano, nº 181, 16 de abril de 2009, pp. 12927-12929.

BOCCYL, VII Legislatura, Contestación de la Junta de Castilla y León a las Preguntas Escritas: 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628 y 2629, formuladas por las Procuradoras Dña. María Luz Martínez Seijo, y Ángela Marqués relativas al abandono escolar temprano, nº 230, 22 de septiembre de 2009, pp. 15792-15803.

BOCCYL, VIII Legislatura, Pregunta Escrita: PE/0802324-01, Pregunta para respuesta escrita formulada a la Junta de Castilla y León por el Procurador D. Francisco Ramos Antón, relativa a acciones de mejora de la Junta de Castilla y León en relación con el abandono temprano de la educación y de la formación en los últimos cinco cursos, Núm. 98, 27 de abril de 2012, pp. 14342-43.

BOCCYL, VIII Legislatura, *Contestación de la Junta de Castilla y León a la Pregunta Escrita: 0802324, formulada por el Procurador Don Francisco Ramos Antón relativa al abandono escolar temprano y formación del profesorado*, nº 113/8, 07 de junio de 2012, p. 17039.

BOCYL, Orden EDU/482/2010, *de 12 de abril por la que se convocan las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de ciclos formativos de Formación Profesional en la Comunidad de Castilla y León*, nº 75 de 21 de abril de 2010, pp. 33744-33795.

BOCYL, Decreto 51/2007, *de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los Centros Educativos de Castilla y León*, nº 99, de 23 de mayo 2007.

BOCYL, Orden EDU/1116/2010, *de 27 de julio, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones para el desarrollo del primer nivel de programas de cualificación profesional inicial por entidades locales y entidades sin ánimo de lucro, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, a iniciar durante el año 2010*, Nº 150, de 5 de agosto de 2010.

BOCYL, Orden EDU/1361/2009, *de 24 de junio, por la que se autoriza la impartición de programas de cualificación profesional inicial en centros docentes públicos de la Comunidad de Castilla y León*, Nº123, de 1 de julio de 2009.

BOCYL, Orden EDU/303/2010, *de 9 de marzo, por la que se regula la autorización de uso privativo de ordenadores miniportátiles en el marco de la Estrategia Red de Escuelas Digitales de Castilla y León Siglo XXI (RedXXI) y se establecen las condiciones para su uso con carácter educativo*, Nº 53 de 17 de marzo de 2010, pp. 23998-24004.

BOCYL, Orden EDU/494/2011, *de 15 de abril, por la que se convocan ayudas para financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado que curse educación primaria y educación secundaria obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, durante el curso 2011/2012*. Nº 80 de 27 de abril de 2011.

BOCYL, Resolución de 27 de febrero de 2012, de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, *por la que se ordena la publicación íntegra en el «Boletín Oficial de Castilla y León» del acuerdo denominado: «Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Educación y la Comunidad de Castilla y León para el desarrollo de los Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) y de reducción del abandono temprano de la educación y la formación»*, Martes 13 de Marzo de 2012.

BOE, LODE, *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación*, nº 159, de 4 de julio de 1985, pp.21015-21022.

BOE, LES: *Ley de Economía Sostenible 2/2011*, de 4 de marzo, , nº 55, 5 de marzo de 2011 Sec. I, pp. 25033-25235.

BOE, *LEY de educación de Extremadura 4/2011*, de 7 de marzo, nº 70, 23 de marzo de 2011, pp. 30094-31060.

BOE, LOCE, *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, nº 307 de 24 de diciembre de 2002, pp.45188-45220.

BOE, LEC: *Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña*, nº 189, 6 de Agosto de 2009, pp.67041-67134.

BOE, *Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha*, nº 248, 13 de octubre de 2010, pp.86359-86415.

BOE, *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Boletín Oficial del Estado de 4 de mayo de 2006, pp.17158-17207.

BOE, Orden EDU/2099/2011, *de 21 de julio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad, para el curso académico 2011-2012, para alumnado que curse estudios post-obligatorios y superiores no universitarios*, nº. 179 de 27 de julio de 2011, pp. 84483 a 84508.

BOE, *Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral*, nº 205 de 25 de agosto de 2009.

BOE, *Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, nº 3 de 3 enero 2007*, pp.182-193.

BOE, *RESOLUCIÓN de 2 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Martes 19 de febrero 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 26 de diciembre de 2007, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Aragón, para el plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Jueves 21 de febrero 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 21 de diciembre de 2007, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Viernes 22 de febrero 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 4 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Viernes 22 de febrero 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 8 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Canarias, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Viernes 26 de febrero 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 9 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Cantabria, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Jueves 28 de febrero 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 11 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad de Castilla y León, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Martes 4 de marzo 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 10 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Lunes 3 de marzo 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 2 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Cataluña, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Martes 11 de marzo 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 11 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunitat Valenciana, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Jueves 13 de marzo 2008.

BOE, *RESOLUCIÓN de 3 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el*

Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Martes 11 de marzo 2008.

BOE, RESOLUCIÓN de 4 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de Galicia, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Martes 11 de marzo 2008.

BOE, RESOLUCIÓN de 8 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad de Madrid, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Martes 11 de marzo 2008.

BOE, RESOLUCIÓN de 9 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Jueves 13 de marzo 2008.

BOE, RESOLUCIÓN de 10 de enero de 2008, de la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el Plan de apoyo a la implantación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Miércoles 12 de marzo 2008.

BOE, RESOLUCIÓN de 5 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008, Viernes 27 de marzo 2009.

BOE, RESOLUCIÓN de 7 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Aragón, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008, Viernes 27 de marzo 2009.

BOE, RESOLUCIÓN de 14 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y el Principado de Asturias, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008, Jueves 2 de abril 2009.

BOE, RESOLUCIÓN de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008, Martes 28 de abril 2009.

BOE, RESOLUCIÓN de 21 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Canarias, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008, Martes 28 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 8 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Cantabria, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Jueves 2 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 9 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad de Castilla y León, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Jueves 2 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 16 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Jueves 2 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 12 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Cataluña, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Jueves 2 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 12 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunitat Valenciana, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Martes 28 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 20 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Jueves 2 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 15 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de Galicia, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Martes 28 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad de Madrid, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Jueves 2 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 22 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Lunes 20 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 27 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008*, Lunes 20 de abril 2009.

BOE, *RESOLUCIÓN de 4 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 28 de diciembre de 2009, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Aragón, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 7 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 11 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 15 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Canarias, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Cantabria, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 7 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad de Castilla y León, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 5 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 12 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Cataluña, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 19 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunitat Valenciana, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE*, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, *RESOLUCIÓN de 8 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el*

Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, RESOLUCIÓN de 15 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Galicia, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, RESOLUCIÓN de 7 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad de Madrid, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, RESOLUCIÓN de 18 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, RESOLUCIÓN de 22 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, Viernes 26 de febrero 2010.

BOE, RESOLUCIÓN de 4 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010, Jueves 17 de febrero 2011.

BOE, RESOLUCIÓN de 3 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Aragón, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, RESOLUCIÓN de 10 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, RESOLUCIÓN de 11 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, RESOLUCIÓN de 7 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, RESOLUCIÓN de 12 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cantabria, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 14 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad de Castilla y León, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Sábado 19 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 27 de diciembre de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cataluña, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunitat Valenciana, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 5 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Galicia, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 17 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad de Madrid, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 18 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Lunes 14 de febrero 2011.

BOE, *RESOLUCIÓN de 11 de enero de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE. Año 2010*, Lunes 14 de febrero 2011.

BOJA, LEA: *LEY 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía*, nº 252, 26 de diciembre 2007, pp.5-36.

Boletín Oficial de Navarra, *Pacto para la mejora de la calidad de la Enseñanza Pública en Navarra*, nº 89, de 18 de junio de 2007, publicado el 20 de julio de 2007, pp.8640-46.

Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, Núm. 48, 14 de marzo de 2008, p.46.

Comisión Europea, COM (1993). *Libro Verde sobre la Dimensión Europea en la Educación*. 457 final. Bruselas.

Comisión Europea, (1995). *Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea, COM (2010). *EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación de la Comisión Bruselas, 3.3.2010 - 2020, pp.42.

Comisión Europea. Comunicación (2011). *Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europea 2020*, Bruselas, 31.1.2011, COM (2011) 18 final. En: <http://ec.europa.eu/>

Comunidades europeas (1987). *Vers une politique européenne de l'éducation. Serie: la documentation européenne*, nº 02, 1977, doc38 de 19-II-1976, pp. 21-28.

Consejo de Europa, (2002). *Educación para la Ciudadanía Democrática 2001-2004*, Recomendación 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática, DGIV/EDU/CIT (2002) 38, pp.9.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas,(2002).*Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, 24.12.2002, C 325/33-152.

Diario Oficial de la Unión Europea, (2006). *Comunicación de la Comisión, Aprendizaje de adultos: Nunca es demasiado tarde para aprender*, Bruselas, 614 final, pp.1-14.

Diario Oficial de la Unión Europea, (2009). *Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»)*, 28.5.2009, C 119/2-10.

Diario Oficial de la Unión Europea, (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la Agenda Europea 2020*, Bruselas, 18 final, pp.12.

Diario Oficial de la Unión Europea, (2011a). *Recomendación del Consejo de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro* (Texto pertinente a efectos del EEE), 01/07/2011, (2011/C 191/01).

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 64. Fascículo 2. °. 6 y 7 de mayo de 2010, p. 5819.

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 58. Fascículo 2. °. 11 y 12 de febrero de 2010, p. 5080

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 52. Fascículo 2. °. 5 y 6 de noviembre de 2009, p.4452.

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, Comisiones: Serie A. Número 125. 16 de septiembre 2009, p.2893

Bibliografía general

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, Comisiones: Serie A. Número 153. 17 de febrero de 2010, p. 3499

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 53. Fascículo 1.º. 19 Y 20 de noviembre de 2009, p.4560.

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 16. Fascículo 1.º. 3 Y 4 de abril de 2008, p.1111

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, Comisiones: serie A. número 101. 18 de marzo de 2009, p. 2287.

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, VII Legislatura, número 11. Fascículo 2.º. 13 y 14 de diciembre de 2007, p.674.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias- VII Legislatura, Serie P - Número 45, 24 de septiembre de 2008, p.10.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 33, 20 de noviembre de 2007, p.22.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 18, 9 de octubre de 2007, p.3.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie P -, Número 45, 24 de septiembre de 2008, p.10.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias -VII Legislatura, Serie C - Número 18, 9 de octubre de 2007, p.3.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 33, 20 de noviembre de 2007, p.7.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 123, 10 de diciembre de 2008, p.17.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie C - Número 289, 19 de octubre de 2010, p. 9.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias - VII Legislatura, Serie P - Número 38, 5 de junio de 2008, p.15.

Diario de Sesiones de la Junta General de Asturias VII Legislatura, , Serie C - Número 27, 6 de noviembre de 2007, p.3.

Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, VII Legislatura, 6 de octubre de 2010, Núm. 126 / p.66.

Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, VII Legislatura, Núm. 48, 14 de marzo de 2008, p.46.

Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, VII Legislatura, núm. 52 – A, 15 de diciembre de 2008, p. 1442.

Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, VII Legislatura, núm. 22 – B, 3 de octubre de 2007, pp. 181-182.

Diario de Sesiones (Comisión) Cortes de Castilla y León, VII Legislatura, N.º 321 _ 14 de abril de 2009, p. 6223.

Diario de Sesiones (Comisión) Cortes de Castilla y León, VII Legislatura, N.º 321 _ 14 de abril de 2009, p. 6227.

Diario de Sesiones (Pleno) Cortes de Castilla y León, VII Legislatura, N.º 46 _ 9 de diciembre de 2008, p.1888.

Diario de Sesiones (Pleno) Cortes de Castilla y León, VII Legislatura, – N.º 51 – 5 de febrero de 2009, pp.2128-2132.

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, IX Legislatura, 28 de juny de 2000, Sèrie P - Núm. 24, p.9.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 12, Sesión Plenaria nº 10, 13 de diciembre de 2007, p.324.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 186, Comisión de Educación, 16 de febrero de 2009, p.2976.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 67, Sesión Plenaria nº 58, 8 de abril de 2010, p.3187.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, 186-C, 16 de Febrero de 2009, p.2974.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 32, Comisión de Educación, 8 de octubre de 2007, pp.209- 211.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 19, Sesión Plenaria nº 16, 24 de abril de 2008, p.694.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, Número 406-C, Comisión de Educación, 18 de noviembre de 2010, p.6937.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 81, Sesión Plenaria nº 70, 11 de noviembre de 2010, p.4004.

Diario de Sesiones Asamblea de Extremadura, VII Legislatura, nº 86, Sesión Plenaria nº 74, 28 de diciembre de 2010, p.4322

Diario de Sesións do Parlamento de Galicia, VIII lexislatura, Número 303, 1 de setembro de 2010, p. 83997.

Bibliografía general

Diario de Sesións do Parlamento de Galicia, VIII lexislatura, Número 142,7 de outubro de 2008, p.8.

Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 19, 16 de junio de 2008, p.734.

Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 68, 25 de febrero de 2011, p.2976.

Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 29,5 de febrero de 2009, p.1112.

Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 35,24 de abril de 2009, p.1372.

Diario de Sesiones del Parlamento de la Rioja P-D, VII Legislatura, Número 65, 16 de diciembre de 2010, p. 2823.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 462 / 22 de abril de 2009, p.13124.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 74 / 6 de noviembre de 2007, p.1743.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 140 / 13 de febrero de 2008, p. 3829.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 574 / 19 de noviembre de 2009, p.16510.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 448/ 2 de abril de 2009, p.12730.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 455 / 16 de abril de 2009, p.12976.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 468 / 4 de mayo de 2009 p. 13361.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 557 / 4 de noviembre de 2009, p. 15931.

Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, VIII Legislatura, N° 38 / 19 de septiembre de 2007, p. 589.

Diario de Sesiones Asamblea Regional de Murcia – Pleno, VII Legislatura / N. ° 74 / 12 de mayo de 2010, p. 3033.

Diario de Sesiones Asamblea Regional de Murcia - Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, VII Legislatura / N. ° 16 / 11 de diciembre de 2007, p. 457.

Diario de Sesiones Asamblea Regional de Murcia - Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, VII Legislatura / N.º 59 / 18 de noviembre de 2010, p. 1509.

Diario de Sesiones Asamblea Regional de Murcia, Pleno, VII Legislatura / N.º 49 / 13 de mayo de 2009, p. 1943.

Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Innovación, Empresa y Empleo, VII Legislatura, Núm. 16 / 13 de mayo de 2009, p.7.

Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Educación, VII Legislatura, Núm. 1 / 4 de octubre de 2007, p.9.

Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Innovación, Empresa y Empleo, VII Legislatura, Núm. 1 / 27 de septiembre de 2007, p.13.

Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Educación, VII Legislatura, Núm. 37 / 26 de marzo de 2010, p.6.

Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Régimen Foral, VII Legislatura, Núm. 33 / 23 de febrero de 2011, p.6.

Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Educación, VII Legislatura, Núm. 17 / 21 de octubre de 2008, p.7.

Diario de Sesiones Parlamento de Navarra, Comisión de Educación, VII Legislatura, Núm. 37 / 26 de marzo de 2010, p.5.

Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, VII Legislatura, Núm. 31 Sesión núm. 20 / 25 de septiembre de 2008, p.15

Diario de Comisiones de Parlamento Vasco, Comisión de Educación, IX Legislatura, 2009.06.10 / 10.06.2009, p. 21.

Diario de Sesiones de Parlamento Vasco, IX Legislatura, N.º 51 zk., 2010.05.07 / 07.05.2010, p.42.

Diario de Sesiones de Parlamento Vasco, IX Legislatura, N.º 51 zk., 2010.05.07, p.43.

Diario de Comisiones de Parlamento Vasco, Comisión de Educación, IX Legislatura, 06.10. 2009, p.30.

Diario de Sesiones de Cortes Valencianas, VII Legislatura, Número 104, 16.12.2009, p. 13.611.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 24 de febrero de 2009. —Núm. 206, p.18.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 9 de febrero de 2011. —Núm. 221, p.20.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 26 de noviembre de 2008. —Núm. 49, p.13.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 23 de febrero de 2011. —Núm. 713, p.19.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 26 de mayo de 2010. —Núm. 557, p.14.

Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Pleno 30 de noviembre de 2010 NÚM. 102, p.5541.

Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Pleno 23 de marzo de 2010 NÚM. 72, p.3821.

Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Pleno 11 de junio de 2008 NÚM. 7, p.239.

Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Pleno 30 de noviembre de 2010 NÚM. 102, p.5541.

Diario de Sesiones del Senado, IX Legislatura, Pleno 15 de octubre de 2008 NÚM. 17, p. 664.

Journal Officiel, (1987 21 de décembre) *Résolution du Parlement Européen sur la dimension européenne à l'école de 1987, série C*, 345.

3.-FUENTES ELECTRÓNICAS

ABC: <http://www.abc.es/20120103/sociedad/abci-wert-pacto-educacion-201201031207.html>, enero 2012.

Agencia Nacional Francesa: <http://www.europe-education-formation.fr/agence.php>, mayo 2011.

Agencias Nacionales para gestionar el PAP: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc1208_en.htm, abril 2011.

Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanentes, (1996): http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11024_es.htm, mayo 2011.

Asamblea de Extremadura: <http://www.asamblealex.es/apps/publicaciones/modulos/publicaciones/boletines.inc.php>, julio 2011.

Asamblea de Madrid: <http://www.asambleamadrid.es/AsambleaDeMadrid/es/ActividadParlamentaria/Publicaciones/BuscadorPublicaciones/> agosto 2011.

Asamblea Regional de Murcia: <http://hermes.asambleamurcia.es/buscar>, agosto 2011.

Becas Consejo de Europa: <http://www.oapee.es/oapee/inicio/iniciativas/becas-consejo-eu.html>, junio 2011.

Comisión Europea de Educación y Formación: http://ec.europa.eu/education/who-we-are/doc324_en.htm, mayo 2011.

Comisión Europea, (2010). *Un objetivo estratégico para la próxima década, Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000*, Conclusiones de la Presidencia, nº24, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm#c, mayo 2011.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona 15 y 16 de marzo: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/70829.pdf, agosto 2012.

Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Intervenciones/Busqueda%20avanzada>, agosto 2011.

Convenios con Comunidades Autónomas para el Plan de apoyo para la implantación de la LOE: <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-implantacion-loe/convenios-ccaa.htm>, mayo 2011.

Convenios con Comunidades Autónomas para el Plan de apoyo para la implantación de la LOE: <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-implantacion-loe/convenios-ccaa.htm>, septiembre 2011.

Cortes de Castilla y León: <http://2004.ccyl.es/ccyllds/Buscador.jsp>, julio 2011.

Cortes Valencianas: <http://www.cortsvalencianes.es/dscvesp/default.htm>, agosto 2011.

Día de Europa: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/index_es.htm, abril 2011.

Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, buscador: http://www.cortesaragon.es/Diario_de_Sesiones.299.0.html, julio 2011.

Diario Oficial, Tratado de la Unión Europea, nº c 191 de 29 de julio de 1992: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, mayo 2011.

Diario Público, (28 enero 2009). *El Tribunal Supremo salva Educación para la Ciudadanía: El pleno de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo sentenció por amplia mayoría*, Madrid. En: <http://www.publico.es/espana/195199/el-tribunal-supremo-salva-educacion-para-la-ciudadania>

Diario Público: <http://www.publico.es/espana/404127/los-recortes-en-la-ensenanza-infantil-dificultan-la-coinciliacion>, septiembre 2011.

Diario Público, Recortes Sociales: <http://www.publico.es/especial/recortes-sociales/>, febrero 2012.

El Fondo Social Europeo (FSE): <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=es>, mayo 2011.

El País, (17 enero, 2012). *Las AMPA denuncian el fin de las subvenciones de la Generalitat*. En: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/01/17/catalunya/1326809456_608775.html, febrero 2012.

El País, Recortes Sociales: http://politica.elpais.com/tag/recortes_sociales/a/ , febrero 2012.

El plural.com: <http://www.elplural.com/2011/07/17/camps-y-aguirre-reducen-las-plazas-de-profesores-y-personal-sanitario/>, julio 2011.

Enlace a las Comunidades Autónomas:
<http://www.oapee.es/oapee/inicio/servicios/enlaces-interes/comunidades.html>, mayo 2011.

Enlaces a las oficinas encargadas de la gestión de los programas europeos:
<http://www.kmk-pad.org/service/weblinks/laenderinformationen.html#c7329>, abril 2011.

Estadística de la Enseñanza no Universitaria de Castilla y León:
<http://www.educa.jcyl.es/en/informacion/estadistica-ensenanza-universitaria>, marzo 2012.

Escuela 2.0: <http://www.ite.educacion.es/escuela-20>, agosto 2012.

Europa Press, (26 diciembre, 2011). *Educación implantará el próximo curso el CIE, una especie de DNI para toda la vida educativa de los alumnos*. En: <http://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-educacion-implantara-proximo-curso-cie-especie-dni-toda-vida-educativa-alumnos-20111226135237.html>

Evaluación General de Diagnóstico 2009. Educación Primaria. Cuarto Curso. Informe de Resultados:
<http://www.institutodeevaluacion.educacion.es/ievaluacion/publicaciones/evaluacion-diagnostico.html>, abril 2011.

Formación Profesional a distancia:
<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/formacionprofesional/index.php/informacion-general/pruebas-de-acceso/88-modelos-de-ejercicios-de-pruebas-de-acceso-a-ciclos-form>, junio 2011.

Formación Profesional a través de Internet: <http://www.educacion.gob.es/fponline.html>, junio 2011.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, (2010). *Alternativas en educación: Financiación educativa*: <http://www.falternativas.org/laboratorio/alternativas-en-educacion/sistema-de-indicadores/10-financiacion-educativa/10-1-proporcion-que-supone-el-gasto-publico-educativo-sobre-el-pib-en-porcentaje#n3>, junio 2011.

Fundación Diagrama Intervención Psicosocial:
<https://www.fundaciondiagrama.es/fundacion-diagrama/quienes-somos>, febrero 2012.

INE, *Contabilidad Regional de España, Base 2000*:
http://www.ine.es/daco/daco42/cre00/ce10_cre.xls , marzo 2012.

INE, *Encuesta Población Activa 2011*: <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do>, enero 2012.

INE, *Indicadores de Actividad del Sector Servicios (IASS)*. Base 2005, Septiembre 2011. *Datos Provisionales*: <http://www.ine.es/daco/daco42/iass/iass0911.pdf>, noviembre 2011.

INE, *Indicadores Sociales 2010*: Educación, Tablas por comunidades autónomas y provincias: <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales10/sociales.htm>, noviembre 2011.

INE, *Sociedad y Educación*: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_educa.htm, diciembre 2011.

INE, Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/>, diciembre 2011.

INE, Explotación Estadística del Padrón. Cifras de Población: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase>, junio 2012.

Iniciativas parlamentarias del Parlamento de Canarias: <http://www.parcn.es/iniciativas/index.py>, julio 2011

Instituto de Evaluación: <http://www.institutodeevaluacion.mec.es/evaluacion/publicaciones/estudios-ie.html>, junio 2011.

KAMIRA SOCIEDAD COOPERATIVA DE INICIATIVA SOCIAL: <http://www.kamira.es/historia.html>, noviembre 2011.

La apuesta europeísta de la educación (Construcción histórica de la identidad europea): <http://eduso.files.wordpress.com/2008/06/tema-12.pdf>, abril 2011.

La Historia de la Unión Europea: http://europa.eu/abc/history/1945-1959/index_es.htm, abril 2011.

Los Estados Miembros de la UE: http://europa.eu/about-eu/member-countries/index_es.htm, mayo 2011.

Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del curso escolar: 2005/06*: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis.html>, julio 2012.

Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del curso escolar: 2006/07*, en <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis.html>, julio 2012.

Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del curso escolar: 2007/08*: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis.html>, julio 2012

Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del curso escolar: 2008/09*: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis.html>, julio 2012.

Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del curso escolar: 2009/2010*: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis.html>, julio 2012.

Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del curso escolar: 2010/2011*: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis.html>, julio 2012.

Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del curso escolar: 2011/12*: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/indicadores-publicaciones-sintesis.html>, julio 2012.

Ministerio de Educación, *Estadísticas de estudiantes universitarios*. Cursos 2004/05, 2005/06 y 2007/08: <http://www.educacion.gob.es/educacion/universidades/estadisticas-informes/estadisticas/alumnado.html>, marzo 2012.

Ministerio de Educación, *Enseñanzas no universitarias*. Alumnado matriculado: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/no-universitaria/alumnado/matriculado.html>, marzo 2012.

Ministerio de Educación, *Estadísticas de las enseñanzas no universitarias*. Resultados académicos. Curso 2009-10: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas/no-universitaria/alumnado/resultados/2009-2010.html>, octubre 2012.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anteproyecto de Ley de Ley Orgánica para la Mejora de Calidad Educativa*: <http://www.educacion.gob.es/horizontales/ministerio/campanas/lomce.html>, julio 2012.

OCDE, Programme for International Student Assessment (PISA): http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_32252351_32235731_39733465_1_1_1_1_00.html, mayo 2011.

Páginas educativas de las CCAA: Ceuta:

<http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/ceuta.html>, Melilla:

<http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/melilla.html>,

Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/educacion>, Aragón:

<http://www.educaragon.org/>, Asturias: <http://www.educastur.es/>, Baleares:

<http://weib.caib.es/>, Canarias: <http://www.gobiernodecanarias.org/educacion/>, Cantabria:

<http://www.educantabria.es/>, Castilla y León: <http://www.educa.jcyl.es/es>, Castilla la

Mancha: <http://www.educa.jccm.es/educa-jccm/cm>, Cataluña:

<http://www20.gencat.cat/portal/site/ensenyament>, Comunidad Valenciana:

<http://www.edu.gva.es/>, Extremadura: <http://www.educarex.es/web/guest>, Galicia:

<http://www.edu.xunta.es/portal/index.jsp>, Madrid:

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Agrupador_FP&cid=1109266187254&idConsejeria=1109266187254&idListConsj=1109265444710&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura, Murcia:

<http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=77&IDTIPO=140>, Comunidad Foral

de Navarra: <http://www.educacion.navarra.es/portal/>, Euskadi:

<http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net/r43-2591/es/>, La Rioja:

<http://www.educarioja.org/educarioja/home.jsp>, enero 2012.

Parlamento Canario: <http://www.parcn.es/iniciativas/>, julio 2011

Parlamento de Andalucía: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/recursosdeinformacion/diariosdesesiones/plenos.do>, julio 2011.

Parlamento de Cantabria: <http://www.parlamento-cantabria.es/619/section.aspx>, julio 2011.

Parlamento de Galicia:
http://www.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/ContenidoGal/pargal_Colofon_Boletins.aspx, julio, 2011.

Parlamento de Navarra: <http://www.parlamento-navarra.es/inicio/busquedas.aspx>, agosto, julio 2011.

Parlamento de La Rioja: <http://www.parlamento-larioja.org/?go=8054f8847815df7f0de1611f952c4ef35c6bf9542bbe1f2f8064e78794850579b8443423a12f3a71cbd9720e0da8c533a3c327975fd9ad9154eefbefe056b9d5a1a73869488dd31c41ef7636385c32595c1551a21007478c906e6cd0d9b47d7b7f548d1b3085880470139a6287f10fdc>, julio 2011.

Periódico de la Pequeña y Mediana Empresa (15 de marzo de 2010):
<http://www.periodicoempresarios.com/anuario-castilla-y-leon-2010/1288-juan-jose-mateos-calidad-y-optimizacion-de-los-recursos-humanos-rigen-todos-nuestros-proyectos.html>, febrero 2012.

Plan Educa 3, Ministerio de Educación:
<http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-educa3.html>, octubre 2011.

Plan para la Implantación de la LOE:
<http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-implantacion-loe.html>, mayo 2011.

Plataforma estatal en defensa del 0-6:
<http://wiki.educadorasdeinfantil.es/manifiestos/manifiesto-por-la-defensa-de-la-etapa-de-educacin-infantil-0-6--peticiones-al-gobierno>, octubre 2011.

Portal de Educación, Educacyl: Ayudas destinadas a entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de actuaciones dirigidas a la prevención y reducción del abandono escolar temprano, año 2011: <http://www.educa.jcyl.es/en/becas-asociaciones/ayudas-destinadas-entidades-privadas-animo-lucro-realizacio>, junio 2012.

Portal de Educación, Educacyl: Programas de cualificación profesional inicial realizados por entidades locales y entidades privadas sin ánimo de lucro: <http://www.educa.jcyl.es/en/becas-asociaciones/programas-cualificacion-profesional-inicial-realizados-enti>, junio 2012.

Portal de Educación, Educacyl: Actuaciones de compensación educativa e interculturalidad, realizadas por entidades privadas sin ánimo de lucro: <http://www.educa.jcyl.es/en/becas-asociaciones/actuaciones-compensacion-educativa-interculturalidad-realiz>, junio 2012.

Portal de Educación, Educacyl: <http://www.educa.jcyl.es/en/informacion/estadistica-ensenanza-universitaria>, marzo 2012.

Portal de Educación, Educacyl, Estadística de la Enseñanza no Universitaria: <http://www.educa.jcyl.es/en/informacion/estadistica-ensenanza-universitaria>, marzo 2012.

Portal de Educación, Educacyl, Observatorio de la Convivencia de Castilla y León: http://www.educa.jcyl.es/educacyl/cm/convivencia/tkContent?idContent=60233&textOnly=false&locale=es_ES, marzo 2012.

Portal de Educación, Educacyl, Planes de Atención a la Diversidad: <http://www.educa.jcyl.es/en/temas/atencion-diversidad/planes-atencion-diversidad>, marzo 2012.

Portal de Educación, Educacyl, Plan de Fomento de la Lectura: <http://www.educa.jcyl.es/en/programas>, marzo 2012.

Preguntas y respuestas del Tratado de Lisboa: http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_es.htm#5, mayo 2011.

Presentación de responsables en educación: http://ec.europa.eu/education/who-we-are/doc322_en.htm, mayo 2011.

Presupuestos Generales de Castilla y León año 2009. (Tomo 11): http://www.jcyl.es/web/jcyl/Hacienda/es/Plantilla100/1138871919202/_/_/_, junio 2012.

Proceso de Copenhague: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_es.htm, junio 2011.

Programas de Cooperación Territorial: <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-implantacion-loe.html>, mayo 2011.

Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2012 (Tomo 11): http://www.jcyl.es/web/jcyl/Hacienda/es/Plantilla100/1284194302290/_/_/_, junio 2012.

Pruebas de acceso a ciclos formativos: http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net/r43-20621/es/contenidos/informacion/zisapro/es_5807/egiturags.html, junio 2011.

Red Eurydice: Information on Education Systems and Policies in Europe: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php, junio 2011.

Sindicato Stecyl: http://www.stecyl.es/comunicados/110916_denuncia_supresion_ayudas_formacion.htm, febrero 2012.

Todo Castilla y León: <http://www.todocastillayleon.es/hemeroteca/llevan-a-las-cortes-la-supresion-de-32-grupos-de-diversificacion-en-institutos-17810.aspx>, octubre 2011.

Bibliografía general

Todo FP: <http://todofp.es/>, enero 2011

Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE - texto original (versión no consolidada).

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_es.htm,
abril 2011.

ANEXOS

ANEXO 1: MEDIDAS EN CONVENIO MEC-CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN- 2007-2011

DEPARTAMENTO DE ORIENTACIÓN:

1. Estudio sobre Tipología y factores causales del abandono escolar temprano en Castilla y León.
2. Plan Regional de Prevención del Absentismo y del Abandono Escolar.
3. Plan de información y difusión de los itinerarios formativos y profesionales para jóvenes de 16 a 24 años .
4. Publicación de recursos de apoyo al profesorado que interviene con alumnado que presenta bajo rendimiento y riesgo potencial de abandono
5. Publicación de información y orientación profesional a través del Portal de sobre centros de educación secundaria obligatoria con elevado absentismo y abandono telemática. Jornadas de Orientación a nivel provincial desarrollo de actuaciones que incrementan el atractivo de la oferta de Formación Profesional
6. Formación dirigida a familias y población escolar en riesgo de abandono
7. Actuaciones de información y difusión encaminadas a la sensibilización sobre abandono. Programas y cursos de formación específica para la prevención e intervención respecto al ATEF que impliquen colaboración con otros sistemas institucionales.
8. Intervención especializada con el alumnado de ESO con necesidades específicas de apoyo educativo, dificultades en su aprendizaje, alteraciones del comportamiento o problemas graves de conducta, así como con cualquier alumno que presente factores de riesgo, tanto sociales como académicos, cuya incidencia en la tasa de ATEF sea relevante.
9. Programas de refuerzo en competencias básicas y tutoría para el alumnado de ESO en situación de riesgo de ATEF con la colaboración de sus familias y/o tutores.
10. Programas de orientación individualizados para el alumnado con riesgo de ATEF.
11. Refuerzo del papel de los departamentos de Orientación sobre centros de educación secundaria obligatoria con elevado absentismo y abandono.
12. Planes de actuación conjuntos entre los orientadores de los IES y de los CEPA de la zona.
13. Elaboración de Planes de Actuación contra el absentismo escolar en todas las enseñanzas.
14. Colaboración con jóvenes que abandonan el sistema en su itinerario formativo hacia la ocupación cualificada o su reinserción al sistema educativo
15. Planes de Orientación en los centros de Educación de Personas Adultas y centros de Educación Secundaria, dirigidos hacia jóvenes sin escolarizar entre 16 y 24 años, en colaboración con los servicios de empleo
16. Incremento de la oferta de Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y en su caso, Bachillerato a distancia en teleformación.

FORMACIÓN PROFESIONAL

17. Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional, desarrollando una herramienta telemática.
18. Jornadas de Orientación a nivel provincial y se desarrollan actuaciones que incrementan el atractivo de la oferta de Formación Profesional.
19. Configuración de grupos-aula con horarios compatibles con otras actividades laborales y/o profesionales.
20. Formación específica adecuada a su itinerario preestablecido, aprovechando todos los recursos del entorno, intervenciones de motivación y seguimiento de la reinserción educativa.
21. Corporaciones locales y centros educativos para la realización de proyectos, formación o prácticas laborales en empresas locales.

22. Diseño y desarrollo del «Curso preparatorio a las pruebas de acceso a los Ciclos Formativos de grado superior.
23. Preparar la prueba de acceso a ciclos de grado medio en centros de adultos
24. Oferta de Formación Profesional modular para jóvenes en situación de reciente abandono del sistema educativo .
25. Desarrollo de programas de escolarización compartida en el marco de la formación profesional de grado medio a través de acuerdos con el sector empresarial.

MEDIDAS DE CENTROS-IES

26. Implantación del CIE (Código de Identificación Escolar) como identificador único de los estudiantes
27. Formación dirigida a familias y población escolar en riesgo de abandono
28. Actuaciones de información y difusión encaminadas a la sensibilización; programas y cursos de formación específica para la prevención e intervención respecto al ATEF que impliquen colaboración con otros sistemas institucionales
29. Establecimiento de redes con agentes externos a la escuela para proveer un mejor apoyo al alumnado y permitir abordar problemas de carácter socioeducativo.
30. Grupo Integrado de Absentismo Escolar de Centro
31. Refuerzo de la coordinación con entidades sociales y agentes locales a efectos de mediación y colaboración para combatir el ATEF
32. Uso de medios telemáticos de comunicación entre las familias y los centros que contribuyen al establecimiento del control y seguimiento de los casos de riesgo de abandono escolar temprano
33. Equipos de acogida del alumnado que se incorpore a la ESO
34. Aplicación de metodologías y formas organizativas adaptadas a las necesidades y estilos de aprendizaje del alumnado, de forma especial en los últimos cursos de la ESO,
35. Fomento de itinerarios formativos específicos y desarrollo de programas de refuerzo en educación secundaria pos obligatoria
36. Formación específica adecuada a su itinerario preestablecido, aprovechando todos los recursos del entorno, intervenciones de motivación y seguimiento de la reinserción educativa
37. Creación de comisiones de trabajo entre los diferentes agentes educativos, económicos y sociales de las zonas con mayores bolsas de abandono escolar, estableciendo una línea de cooperación permanente y global entre el sistema educativo, productivo y social
38. Actividades de carácter pre-profesional
39. Incremento de la oferta de Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y en su caso, Bachillerato a distancia en teleformación

CENTROS DE ADULTOS

40. Planes de actuación conjuntos entre los orientadores de los IES y de los CEPA de la zona.
41. Colaboración con los jóvenes que abandonan el sistema en su itinerario formativo hacia la ocupación cualificada o su reinserción al sistema educativo
42. Acceso a la educación «como segunda oportunidad»
43. Formación específica adecuada a su itinerario preestablecido, aprovechando todos los recursos del entorno, intervenciones de motivación y seguimiento de la reinserción educativa
44. Actividades de carácter pre-profesional
45. Corporaciones locales y centros educativos para la realización de proyectos, formación o prácticas laborales en empresas locales
46. Planes de Orientación en los centros de Educación de Personas Adultas y centros de Educación Secundaria, dirigidos hacia jóvenes sin escolarizar entre 16 y 24 años, en colaboración con los servicios de empleo
47. Cursos de preparación de acceso a la Educación Secundaria para colectivos de jóvenes entre 16 y 24 años con especiales dificultades

- 48. Incremento de la oferta de enseñanza secundaria para personas adultas en su modalidad presencial y a distancia y la oferta de Bachillerato a distancia.
- 49. Incremento de la oferta de cursos de preparación de pruebas libres para la obtención del Título de Graduado en Enseñanza Secundaria en CEPAs y Aulas de Adultos de Castilla y León
- 50. Preparación de la prueba de acceso a ciclos de grado medio en centros de adultos
- 51. Cursos de preparación que faciliten la reincorporación al sistema educativo para colectivos de jóvenes entre 16 y 24 años que estén desempeñando un puesto de trabajo.

ANEXO 2: CUESTIONARIO REMITIDO A IES Y CC DE CYL.

Introducción:

El cuestionario que se presenta a continuación es parte de una tesis doctoral dentro del programa de Doctorado “Planificación e Innovación Educativa” de la Universidad de Alcalá de Henares. Este proyecto está basado en el análisis de los objetivos europeos 2020, concretamente los referidos al ámbito de la educación y su aplicación en España desde una perspectiva de descentralización política. Además, parte del objetivo fundamental de esta tesis es establecer una comparativa en el desarrollo de los programas para combatir el **abandono temprano de la educación y formación**, así como ver un modelo de desarrollo en una Comunidad Autónoma, concretamente la de Castilla y León.

Para responder adecuadamente al cuestionario se debe partir de la definición de lo que se entiende por abandono temprano de la educación y es el acordado en la Cumbre de Lisboa: “*Porcentaje de jóvenes entre los 18 y los 24 años que no ha alcanzado una titulación de enseñanza secundaria superior y se encuentra fuera del sistema educativo, o de los sistemas de formación, en las últimas cuatro semanas antes de ser encuestados por la EPA*”.

Para cumplir este objetivo se requiere la colaboración de los **equipos directivos** de los Centros que imparten E.S.O de esta Comunidad, a los que se garantiza una **absoluta confidencialidad** en el tratamiento de las respuestas obtenidas.

Cuestionario para equipos directivos de Centros Concertados e Institutos de Educación Secundaria de Castilla y León.

Por favor responda a las siguientes preguntas:

1. ¿Trabaja usted en un Centro Público o Concertado? ¿En qué provincia?
2. ¿Qué cargo o responsabilidad ostenta en su centro?
3. ¿Cuál es el contexto social en el que se ubica su centro?

Urbano clase media	
Urbano clase baja	
Zona rural	
Zona rural deprimida	

4. Dentro de los problemas actuales educativos en España, en una escala del 1 al 4 hasta qué punto considera grave el abandono escolar temprano? (1 valor menor, 4 valor máximo)

1 2 3 4

5. Dentro de los problemas actuales educativos en su Comunidad Autónoma, en una escala del 1 al 4 (1 valor menor, 4 valor máximo) ¿hasta qué punto considera grave el abandono escolar temprano?

1 2 3 4

6. ¿Podría enumerar las tres razones fundamentales por las que usted considera que hay abandono escolar en su Comunidad Autónoma? Por favor seleccione tres. Puede añadir más razones, si lo considera oportuno.

1.Oferta de trabajo que no requiere cualificaciones	
2. Fracaso escolar. Historial de repetición	
3.Problemas familiares	
4.Contexto socioeconómico	
5.Amistades	
6.Falta de apoyo familiar al estudio	
7.Recursos económicos de la familia	
8.Clase social de procedencia del alumno	
9.Escasez de orientación educativa y profesional	

10.Residencia del alumno en ámbito rural /urbano	

7. ¿Existe abandono escolar en su centro? ¿En qué porcentaje? Por favor indique con respecto a los últimos 4 cursos.
8. ¿Podría enumerar las tres razones fundamentales por las que usted considera que hay abandono escolar en su entorno educativo? Por favor seleccione tres. Puede añadir más razones, si lo considera oportuno.

1.Oferta de trabajo que no requiere cualificaciones	
2. Fracaso escolar. Historial de repetición	
3.Problemas familiares	
4.Contexto socioeconómico	
5.Amistades	
6.Falta de apoyo familiar al estudio	
7.Recursos económicos de la familia	
8.Clase social de procedencia del alumno	
9.Escasez de orientación educativa y profesional	
10.Residencia del alumno en ámbito rural / urbano	

9. Por favor numere por orden de importancia las razones que los alumnos proporcionan para abandonar los estudios sin adquirir titulación o acceder a cualificaciones profesionales. Puede añadir más razones, si lo considera oportuno. 1 menor, 10 mayor.

1.Agrupamientos existentes: alumnos buenos/malos	
2.Desmotivación hacia el estudio	
3.Amistades	
4.Bajo rendimiento académico	
5.Aburrimiento en el centro, asociación a cárcel.	
6.“Malos” profesores	
7.Necesidad de encontrar trabajo, ganarse la vida	
8.Necesidad de encontrar trabajo para disfrutar de libertad	
9.Cambio de residencia. Nueva ciudad, país, entorno...	
10.Falta de apoyo familiar para el estudio	

10. ¿Considera usted que el abandono escolar temprano es un problema masculino, femenino o de ambos sexos? ¿Por qué?
11. ¿Puede enumerar al menos tres medidas que esté tomando su Comunidad Autónoma para prevenir y reducir la tasa de abandono escolar temprano?
12. ¿Desarrolla su centro alguna medida educativa específica para prevenir y reducir el abandono escolar temprano? En caso afirmativo, especifique, por favor.
13. ¿Qué dificultades y obstáculos cree usted que existen para llevar a cabo las medidas para la lucha contra el abandono escolar?
14. ¿Cuándo empezaron a tomarse medidas con relación al problema del abandono escolar temprano en su Comunidad Autónoma?
15. Dentro de las medidas que se han tomado para combatir el ATEF, ¿podría indicar cuáles considera más eficaces?
16. Dentro de las medidas que se han tomado para combatir el ATEF, ¿podría indicar cuáles considera más ineficaces?

17. Existen una serie de factores que pueden determinar la toma de decisiones en política educativa por parte de la Administración Autonómica. Por favor valore los siguientes: (1 valor menor, 4 valor máximo)

17.1 ¿Cuánto considera usted que pueden influir las resoluciones o valoraciones que realiza el Consejo Escolar Autonómico en la política educativa?

1 2 3 4

17.2 ¿Cuánto considera usted que pueden influir las resoluciones adoptadas por el Procurador del Común ante distintas quejas producidas en Castilla y León en la política educativa?

1 2 3 4

17.3 ¿Cuánto considera usted que influyen las decisiones del Parlamento Autonómico y los temas educativos que se allí se tratan en la política educativa?

1 2 3 4

17.4 ¿Cuánto considera usted que influyen las actuaciones y propuestas de los Sindicatos de educación en la política educativa?

1 2 3 4

17.5 ¿Cuánto considera usted que influyen las aportaciones de la Comunidad educativa a través de sus directivos, representación de AMPAS, de alumnos, o asociaciones de profesores en la política educativa?

1 2 3 4

17.6 ¿Hasta qué punto se toman en cuenta las aportaciones y propuestas de la Comunidad educativa en materia educativa por parte de la Consejería competente?

1 2 3 4

18. Por favor, añada cualquier otro factor o comentario relativo al abandono escolar temprano que no se haya contemplado en este cuestionario.

Gracias por su colaboración. Por favor, envíe el cuestionario a la siguiente dirección:
objetivoseuropeos@gmail.com

ANEXO 3: VACIADO DE DATOS Y CONCLUSIONES SOBRE CUESTIONARIOS DE EQUIPOS DIRECTIVOS DE IES Y CC DE CYL

CONCLUSIONES EXTRAÍDAS DE LOS CUESTIONARIOS DONDE SE IMPARTE ESO EN CYL.

Parte de esta investigación se ha basado en el análisis de los resultados obtenidos a través del cuestionario que se ha pasado a todos los IES, IESO y CEO así como a los Centros Concertados de Castilla y León en que se imparte la ESO.

El cuestionario como se indicaba en el **capítulo 9** se trata de una herramienta importante de esta investigación para obtener una información actual, realista y directa de cómo se percibe el problema del ATEF en los centros educativos. Concretamente, el cuestionario ha sido cumplimentado por miembros del equipo directivo, en su gran mayoría por los directores de centros, y el motivo de seleccionar a los equipos directivos es debido a que son éstos los que acuden a mayor número de reuniones con las Administración, reciben las instrucciones sobre problemas y son el motor de acción educativa en sus centros, por lo que son responsables de la puesta en marcha de los programas. Entendemos que son las personas con mayor grado de conocimiento sobre acciones educativas en un Centro escolar.

Para su cumplimentación hubo dos fases diferenciadas, en la primera se realizó un envío general a los centros, sin respuesta en algunas provincias. Sin embargo se informó por parte de algún centro que se carecía de autorización de la Dirección Provincial de Educación para proporcionar información a agentes externos. Consecuentemente, se solicitó una autorización a la Consejería de Educación para facilitar este trámite. Una vez recibida la autorización de la **Dirección General de Política Educativa Escolar se volvió a remitir el cuestionario** a los centros junto con la autorización consiguiendo una muestra mayor. Aún así, la muestra era incompleta en algunas provincias, por lo que se ha tenido que recurrir al contacto personal en aquellos contextos donde faltaba representación para la muestra.

Debemos decir que la última fase para completar la muestra ha sido costosa y no siempre fructífera, teniendo que recurrirse a una mayor insistencia en las provincias de Burgos, Segovia y Soria, donde se ha utilizado un contacto directo y personal para que fuesen cumplimentados por centros de la capital.

Han contestado 67 centros, de las 9 provincias de Castilla y León, 25 IES o IESO rurales, 22 IES urbanos y 20 Centros concertados (de los cuales 18 son urbanos) lo cual supone un 17,1% de los centros a los que se ha remitido el cuestionario, es decir de los IES y CC de Castilla y León.

La muestra incluye una tipología diversa de centros, hay muestra de 20 Centros Concertados de todas las provincias, aunque entre ellos el porcentaje mayor es de la provincia de Salamanca. Además, todos los centros se encuentran en ámbito urbano salvo Zamora y Palencia (uno rural en cada provincia).

El resto de los cuestionarios ha sido cumplimentado por directivos de centros públicos, IES e IESO.

La muestra incluye un mínimo de 5 centros por provincia y ha sido fundamentalmente hecha por directores, y en un menor porcentaje jefes de estudio o secretarios y en dos casos orientadores (a pesar de que las instrucciones eran que el cuestionario podría ser cumplimentado por cualquier miembro del equipo directivo). Sin embargo, a la vista de los resultados podemos constatar un alto nivel de implicación de los directores de los centros (todos en los centros concertados salvo un caso). en los IE urbanos 15 directores y 6 jefes de estudio o secretarios, y en la zona rural hay más diversidad: 11 directores y 12 secretarios o jefes de estudio, lo que puede indicar un reparto mayor de tareas al ser centros más pequeños.

También se puede decir que la muestra resultó más espontánea en su primer momento entre los centros concertados que entre los centros públicos, siendo mayor en porcentaje el número de cuestionarios recibidos que de los centros públicos, que fueron más intermitentes.

También se realizó contacto telefónico con algunos centros concertados de las provincias de Segovia y Ávila, donde no se había recibido ningún cuestionario, con el fin de tener una muestra completa. Los centros contactados disculparon el hecho de no haber respondido por no tener perspectiva sobre el problema por no existir en sus centros.

- En cuanto al **contenido de la muestra:**

Llama la atención la diferencia de apreciación sobre las razones para el abandono entre los centros públicos y los concertados (caso Salamanca se da más importancia a los agrupamientos existentes: alumnos buenos/malos o al cambio de residencia...que a la desmotivación o al bajo rendimiento que destacan los centros públicos)

La mayor coincidencia entre CP y CC en valoración en este apartado se da en Valladolid.

Los CC concertados priorizan entre sus medidas la **individualidad**, desdobles, diálogo con alumnos y familia, flexibilidad en grupos y apoyos....cuando hay problemas serios derivan a otros centros para que estén mejor atendidos (Salamanca)

Existe una gran coincidencia en los centros concertados de utilizar desde su autonomía enfoques de atención individualizada y metodología: “La clave del éxito está en el uso de metodologías innovadoras que estimulen y motiven a los alumnos. En nuestro centro se utilizan las siguientes metodologías: Estimulación Temprana, Proyectos de Comprensión, Inteligencias Múltiples, Rutinas de Pensamiento, Destrezas de Pensamiento, Mapas Mentales, AMCO, Entusiasmat, Aprendizaje Cooperativo, PBL y Proyectos Interdisciplinares”. (Soria)

Varias provincias apuntan a la necesidad de un pacto político a nivel nacional (Soria, Palencia, Segovia)

Vaciado de IES de ciudad:

Con respecto a las respuestas sobre la importancia que se concede al ATEF en España, la mayoría de los centros de ciudad han dado entre el 3 y 4 de importancia en una escala del 1-4, aunque hay 3 centros que dan un dos.

Sin embargo cuando se pregunta por la importancia que el problema tiene en CyL la valoración es inferior habiendo hasta 6 centros que le dan una puntuación entre el 1 y 2. De lo que podemos interpretar que aunque se percibe el problema como importante, se considera más a nivel nacional.

Con respecto a las razones más importantes para que haya ATEF en CyL hay bastante coincidencia entre los centros urbanos que resaltan como la principal razón el fracaso escolar e historial de repetición (18 centros), seguido de la falta de apoyo familiar al estudio (15) y contexto socio-económico y razones familiares (11 y 10). En el extremo contrario encontramos la oferta de trabajo que no requiere cualificaciones o las amistades, o la falta de recursos económicos o incluso el lugar de residencia que no han sido valoradas o han tenido una sola valoración (en principio contrasta con la interpretación de las razones que se barajan entre los distintos estudios e investigaciones consultadas). Algún centro también ha señalado la falta de apoyo de la administración a la educación como una razón para el ATEF.

Se permitía elegir tres razones de 10 y las *conclusiones se basan en las razones que han recibido mayor número de respuestas*.

Con respecto a las razones que se barajan para que haya ATEF en el **entorno educativo** encontramos las mismas que a nivel nacional aunque pierde peso el contexto socioeconómico mientras que se prioriza la clase social de procedencia del alumno, sin ser tampoco destacable.

En lo que si se han encontrado sorpresas es en la cuantificación de la tasa de ATEF existente en los centros. Siendo conscientes de que la muestra no incluye a todos los centros de CyL si incluye ámbito rural y urbano, en zonas desfavorecidas y zonas de clase media, así como centros concertados. Podríamos afirmar que según los datos que se desprenden de los cuestionarios, en CyL apenas hay ATEF, por lo menos según estas respuestas y el ámbito educativo.

De hecho analizando los cuestionarios de **zona urbana** salvo en las provincias de León y Palencia que señalan entre un 0,8% - 35% y 8,5 y 26% respectivamente en el resto de las provincias la tasa de ATEF sería casi inexistente, desde menos de un 1% en Salamanca, 2- 3% de Ávila, 8-10% Soria y Segovia, 3% de Valladolid, y 5% de Zamora. Es importante la muestra de estos datos puesto que no hay ninguna coincidencia con las tasas oficiales que se proporcionan al respecto de CyL, situadas en el último curso en el 27%

Para baremar el apartado de las **razones que los alumnos proporcionan** para abandonar los estudios sin adquirir titulación o acceder a cualificaciones profesionales hemos sumado todas las puntuaciones dadas por los centros a cada ítem y realizado el promedio teniendo en cuenta el número de aportaciones en cada uno, puesto que no todos los centros han priorizado las 10 razones sino las que más

importantes les parecían. Es por esto que cada ítem tiene asignado un número diferente de respuestas y no se ha podido aplicar el mismo promedio en todas.

Entre las razones que contemplan los alumnos para el abandono también hay bastante coincidencia entre las distintas provincias, sobresalen: el **bajo rendimiento académico** en primer lugar con una puntuación de 9,1 de media sobre 10, la **desmotivación** hacia el estudio en segundo lugar con un 8,3 seguida de la **falta de apoyo familiar** para el estudio con un 8, en el extremo opuesto encontramos los malos profesores (3) o los agrupamientos existentes de alumnos buenos o malos (3,7). En la franja media de valoración con un 5 existen razones como las amistades o la necesidad de ganarse la vida. También se incluyen razones nuevas como el que “no respetan las normas del Centro. Problemas de convivencia porque no hay respeto a nada ni a nadie”

Otro apartado también concluyente en toda la muestra es la valoración de que el abandono temprano es un **problema de ambos sexos**. Son 12, frente a 8 centros que consideran que es un problema masculino, significativamente se asocia más al sexo masculino en los inmigrantes.

Con respecto a las **tres medidas** que está tomando **Castilla y León** para prevenir y reducir la tasa de abandono escolar temprano, los IES de ciudad citan más medidas en general que los IES de zonas rurales y que los Centros Concertados, y en general también se citan más de tres medidas. Hay coincidencia absoluta en el **Plan de Absentismo escolar y control exhaustivo de faltas de asistencia**, todas las ciudades lo incluyen, también se tiene en cuenta el programa de **Éxito Educativo** casi todas las provincias lo incluyen al igual que los **PCPI** y en menor medida el **PROA**. El resto de medidas que plantean los centros no son tan comunes, es el caso de medidas de atención a la diversidad, y actuaciones realizadas por los Departamentos de Orientación sobre orientación e información académica así como los planes de acción tutorial. Por último en esta pregunta se pueden incluir medidas que aisladamente han incluido los centros: Plan acogida 1º de ESO, los programas de inmersión lingüística (ALISOS) para estudiantes que vienen de otros países, intervención familiar, trabajo social, favorecer el clima de trabajo y la convivencia en los centros o sostener la escuela en el ámbito rural aunque sea gravosa económicamente.

Los centros de ámbito urbano en relación a las **medidas específicas** que acometen en sus **centros** para prevenir y reducir el abandono escolar temprano destacan las siguientes medidas en las que hay una gran coincidencia con el apartado anterior. En primer lugar encontramos un paquete de medidas canalizado a través del **Departamento de orientación** entre las que sobresalen la acción tutorial, la orientación, y apoyos individualizados, medidas que realizan 8 centros. En segundo lugar destaca el **control del absentismo escolar** y de las faltas de asistencia por parte de los tutores, 7 centros así lo incluyen, después encontramos los programas nacionales como el PROA, (5 centros) PCPI (3) o la Diversificación Curricular (2). o autonómicos como el Éxito educativo (6) y Plan acogida (4). Además los centros (5) señalan el contacto directo y muy fluido con las familias como una medida destacada.

Asimismo se enumeran otras medidas que no son tan populares entre los centros pero que se realizan, como son las colaboraciones con otros organismos de la administración (asistentes sociales, policía local, Fiscalía. ...) y con entidades sin ánimo de lucro (3 centros). La convivencia se considera como uno de los aspectos más importantes del trabajo diario y finalmente se señala la mejora de estrategias de enseñanza para adecuarse al alumnado.

Otra cuestión planteada en el cuestionario es la relativa a las **dificultades existentes** para llevar a cabo las medidas para la lucha contra el abandono escolar. Entre las que señalan los IES urbanos, sobresale con claridad la **falta de colaboración** e implicación por parte de **las familias** para motivar a los alumnos (12 centros). Esta medida es seguida por la visión que muchos centros comparten y que atribuyen como una dificultad al **cambio social** experimentado en las últimas décadas y que afecta a todos los ámbitos del ser humano: valores, concepto del esfuerzo, responsabilidad, pero también asociado al contexto socio-económico que afecta de manera singular a la población inmigrante (6 centros). Por otro lado y en menor grado se consideran otras razones como dificultades para abordar el ATEF: la necesidad de recursos humanos para realizar atenciones individualizadas a estos alumnos (3 centros). ligado al hecho de que hay profesores que no saben motivar, o dar respuesta a las necesidades del alumnado (2). el abandono institucional de la administración educativa y la existencia de un marco laboral con poca exigencia de cualificaciones, los currícula de estudios obligatorios excesivos (2) o la fiscalía.

Otra cuestión planteada que aporta datos de interés es la inexactitud relativa al **comienzo de actuaciones** en CyL para abordar el ATEF. Podemos llegar a la conclusión de que es un problema del que

se ha tomado conciencia hace poco tiempo, puesto que a pesar de que hay centros que responden que siempre se han tomado medidas, éstos son los menos, mientras que la mayoría contesta siguiendo un abanico de posibilidades que va desde el no sé, hasta hace 5, 6, 7, 8, 9 o 10 años o desde la LOGSE, siendo la opción de hace 5 años la más repetida (4 centros).

Las **medidas** que se consideran **más eficaces** para abordar el ATEF entre los IES urbanos son: Contacto con las familias (5 centros). PCPI (4 centros). control periódico del absentismo (4 centros). la acción tutorial y orientación académica y profesional (3 centros) y la detección temprana de los problemas de aprendizaje (2 centros). Además se mencionan otras medidas pero no hay coincidencia por lo que caen en la subjetividad y serían las siguientes: la Educación de adultos, el programa de éxito educativo, Plan de Convivencia, el adelanto de la edad para que los alumnos “comprobadamente atascados el sistema habitual” puedan seguir otra vía, la colaboración con servicios sociales y la formación de equipos de especialistas que sepan trabajar con este alumnado con dificultades. Algún cuestionario profundiza en medidas diferentes como son las entrevistas para analizar la realidad socio-familiar del alumno/a como lo ve él y los padres.

Se considera eficaz la información de recursos sociales – educativos del entorno interno y externo al centro para planificar la intervención socio-familiar – escolar, aplicar la legislación vigente sobre absentismo y hablar, informar, practicar la escucha activa del adolescente.

Por último también hay centros que no contestan y otros que señalan que no hay ninguna medida eficaz.

En el extremo opuesto, los centros urbanos señalan como **medida más ineficaz** el Plan de éxito educativo (5 centros) seguido del control de absentismo tal y como se realiza actualmente (3). el resto de las medidas no tienen coincidencia, aunque se incluyen cuestiones tan dispares como la oferta de PCPI para gitanos, la lentitud que exigen los procesos como la Diversificación curricular, la promoción automática para extranjeros, o la reflexión que ya hemos comentado anteriormente de que sería conveniente un pacto político en materia educativa.

El último apartado del cuestionario es el relativo a una serie de factores que pueden determinar la toma de decisiones en política educativa por parte de la Administración Autonómica, entre los que se incluía una petición de valoración en una escala del 1-4 al Consejo Escolar Autonómico, el Procurador del Común, el Parlamento Autonómico, los Sindicatos, las AMPAs y la Comunidad Educativa.

Consideramos de importancia la inclusión de este apartado puesto que aunque no hay una influencia directa sobre el ATEF, si es importante tener una valoración sobre las percepciones de cuáles son los hilos influyentes en la política educativa, puesto que al fin y al cabo son éstos los que son responsables de que se actúe de una u otra manera y en definitiva se influye sobre el ATEF.

Los resultados en el ámbito urbano son que sólo se considera importante el **Parlamento autonómico**, al revés que con el resto de los organismos valorados con una **mayoría entre el 1 y 2**, el Parlamento es valorado entre 3 y 4 (84%). En el mismo porcentaje de valoración de escasa influencia en la política educativa se tiene al Procurador del Común (88,8%). AMPAS (84%) Sindicatos (83,3%).y Comunidad Educativa (83,3%). siendo el Consejo Escolar Autonómico mejor valorado, (66,6%) con 1 y 2 o en el extremo contrario con un 34,4% entre el 3 y el 4.

Vaciado de IES o IESO del entorno rural

Al igual que en el entorno urbano hay conciencia de que el ATEF es un problema serio más a nivel nacional que autonómico, puesto que el 88, 8% de los centros lo dan un 3 o 4 de importancia (prácticamente igual número de 3 que de 4) a nivel estatal mientras que a nivel autonómico es el 82% pero triplica el valor del 3 al del 4.

Entre las **razones** en Castilla y León para que haya ATEF destaca con toda claridad el **fracaso escolar e historial de repetición** seguido del contexto socioeconómico y la falta de apoyo familiar al estudio por igual.

En el extremo opuesto encontramos los recursos económicos, las amistades o la residencia en el ámbito rural, lo que muestra que hay una creencia en la igualdad de oportunidades en esta CCAA, es decir que **la falta de medios económicos, la escasez de orientación educativa y profesional o el vivir en un pueblo no supone un impedimento para el estudio.**

Las razones para el ATEF en el entorno de los centros es similar a lo anterior, se contemplan las mismas razones salvo que en este caso la segunda razón es la **falta de apoyo familiar** seguida del contexto. En el extremo contrario se encuentra la escasez de orientación educativa y profesional que ningún centro señala, o los recursos económicos de la familia. El resto de las razones sí tienen valoración aunque escasa. Cabe señalar que algunos centros introducen causas nuevas como la irresponsabilidad e inconsciencia de los alumnos por la necesidad de cualificaciones para tener un futuro laboral, o la influencia del propio sistema educativo.

Es significativa la diferencia con los centros urbanos en la valoración del porcentaje de ATEF en sus centros puesto que la horquilla es mucho mayor, y mientras que en las ciudades apenas se percibe el ATEF, en las zonas rurales sí, siendo el abanico desde 0 hasta el 73% en algún curso y en alguna provincia, sin embargo las cifras barajadas más comunes se encuentran en el 10-12% y el 20-22%. Sin embargo sólo son tres provincias las que **declaran tener ATEF por encima del 20%, Ávila, León y Palencia**

Según los IES rurales dentro de las **razones** que contemplan los alumnos para el abandono de los estudios se encuentra en primer lugar la **desmotivación hacia el estudio** con una puntuación de 8,1, seguido del **bajo rendimiento académico** y la falta de apoyo familiar para el estudio, ambas valoradas en un 6,6, se coincide por tanto con la valoración que hacen los centros urbanos. En el extremo opuesto, encontramos a los malos profesores o los agrupamientos de alumnos buenos/malos con un 3,8 y 3,9 respectivamente, también coincidente con las valoraciones de los centros urbanos. El resto de las razones tienen una valoración muy semejante entre el 4 y 5, salvo por el aburrimiento en el centro, asociación a cárcel y la necesidad de encontrar trabajo para disfrutar de la libertad ambas con una valoración del 5,9.

Mayoritariamente los centros rurales coinciden en que es un problema de ambos sexos, el 75% frente al 25% restante que lo considera masculino.

El siguiente apartado es el correspondiente a las **medidas impulsadas** por la Consejería de Educación, aunque parte de las respuestas son vagas como el incremento de recursos, sí hay gran concreción con respecto al conocimiento con respecto a determinados programas. En primer lugar, debemos decir que hay coincidencia con los centros urbanos con respecto a determinados programas de ámbito nacional y autonómico pero a la vez hay bastantes diferencias con los centros urbanos. Las medidas más recurridas son: Programas para la Mejora del Éxito Educativo (12 centros) PCPI (9) PROA (5) Programa de absentismo (5) Contrato Programa (5) Programas de Diversificación (4) fomento de Ciclos Formativos de Grado Medio (2). acceso mediante pruebas a los ciclos formativos (3) acceso mediante pruebas al título de la ESO para mayores de 18 años y fomentar la enseñanza de adultos (2).

Por otro lado, casi de manera aislada, se enumeran como otras medidas las Escuelas de padres (2). medidas de atención a la diversidad (2). la coordinación con servicios sociales y educativos, cursos de formación del profesorado, la optatividad, los agrupamientos flexibles y planes de mejora.

Podemos ver que la diferencia con los centros urbanos es mínima, los primeros introducían más la acción tutorial y la orientación, y en los rurales apenas se cita.

Las **medidas** que se desarrollan **en el propio centro** son varias, y al igual que en los centros urbanos se enumeran el PROA (6) el **Programa de Éxito Educativo**, (8) los Contrato Programa en 1º y 2º ESO (4). sin embargo al contrario que en los centros urbanos en que las medidas más comunes son las relacionadas con las actuaciones del Departamento de Orientación, plan de acción tutorial, apoyos, refuerzos, atención individualizada, elaboración de materiales de apoyo etc., éstas no parecen ser tan comunes en los centros rurales, siendo citadas en tres ocasiones.

Igualmente y de manera escasa se citan charlas formativas y contacto con familias (2) y los Programas de Diversificación Curricular (2). De manera individual se incluyen otras medidas: PCPI, Compensatoria, Programa específico de Atención a la Diversidad, Promoción de la FP y los PCPI, la optatividad, Plan de Mejora, Programa de convivencia, Plan de acogida para 1º ESO, colaboración con los CEAS y Centro de Día del municipio.

Es decir que hay relativa coincidencia con los centros urbanos aunque en los rurales se enumeran más medidas, y entre las singulares encontramos los planes de convivencia y la colaboración con los agentes sociales para combatir el ATEF, lo que implica asociación de mala conducta y problemas sociales al ATEF.

La principal **dificultad** que encuentran los centros de ámbito rural para llevar a cabo medidas para prevenir y luchar contra el ATEF es muy concreta y ampliamente compartida entre todas las provincias y coincidente con los centros urbanos, la **falta de implicación familiar** señalada por 13 centros. Sin embargo mientras los centros urbanos sitúan en segundo lugar al contexto social actual, los centros de ámbito rural priorizan la **desmotivación general de los alumnos**, que no quieren estudiar (9 centros). la falta de recursos: plantillas para apoyos y refuerzos, adecuada oferta educativa (7 centros) por delante de la baja valoración social del estudio que es señalada por 5 centros, y que es asociada a las circunstancias socioeconómicas y familiares, así como a la falta de efectividad de la actuación de los Servicios sociales, dificultad valorada por 4 centros. Asimismo hay diversas dificultades que son sentidas por los centros, pero entre las que no hay coincidencia, es el caso de la poca presión externa que ejercen autoridades, y los juzgados, el exceso de burocracia, la implicación del profesorado, el encontrar programas de contenidos o metodologías motivadoras para los alumnos, la falta de perspectivas laborales y que el programa de éxito educativo no está bien planificado.

Es decir, podríamos deducir de las respuestas contempladas dos cuestiones, la primera que hay mayor **desmotivación hacia los estudios en la zona rural**, (en la zona urbana no se contempla como dificultad) y en segundo lugar, la falta de recursos. Parece existir una mayor sensación de que **faltan recursos** en la zona rural que en la zona urbana, puesto que ésta última apenas lo considera como una dificultad, mientras que en la zona rural es la tercera dificultad valorada. Asimismo podríamos concluir que se presentan más dificultades en la zona rural que en la urbana, aspecto que se puede interpretar como una conclusión lógica derivada de la mayor tasa de ATEF que se da en la zona rural, a tenor de las respuestas obtenidas en la pregunta 7.

Al igual que con los centros urbanos no parece haber una percepción clara de **cuándo** se empezó a tomar medidas con relación al problema del abandono escolar temprano en Castilla y León, y aunque hay una coincidencia mayor en fecharlo **hace 5 años** (7 centros) también se señala 4 por centros, 6 o 7 años por otros 3 centros y más de 10 por otros 3 centros. Asimismo hay más de cuatro centros que no contestan y otros que dicen desconocerlo.

En la zona rural se consideran como las **medidas más eficaces** el desarrollo de algunos programas como la **Diversificación Curricular** (4 centros). el programa de absentismo escolar (3). los PCPI (3 centros). el Éxito Educativo (2) o el PROA (2 centros) pero sobre todo las **actuaciones con las familias** (4 centros). El resto de medidas tiene una valoración individual, la promoción de la FP, el implicar a organismos exteriores, el implicar en educación primaria, la falta de empleo que se considera por un centro lo más eficaz para seguir estudiando, los planes de acogida y los programas de integración y compensación educativa, las pruebas de acceso o de obtención de títulos que permiten al alumno reincorporarse al sistema educativo y refuerzos, desdobles y orientación.

Una vez más se ve una gran coincidencia con la valoración de los centros urbanos en las **actuaciones con familias, en el programa de absentismo escolar y en los PCPI**, pero no lo hay con las actuaciones de los departamentos de orientación o la acción tutorial y otros programas de la administración.

Finalmente, entre las medidas consideradas **más ineficaces** destaca con claridad el **Programa de éxito educativo** (6 centros) y es en el único en que hay coincidencia, como la hay con los centros urbanos. Además se mencionan el PROA, los PCPI, la orientación, las **Comisiones de absentismo**, y además se comenta que debe existir la base de la disciplina para que funcione cualquier medida. Debemos añadir que hay un gran número de centros que no responden a este apartado.

Con respecto a la valoración de la influencia de distintos organismos, el 68% de los centros rurales considera poco influyente al Consejo escolar, menor es aun la influencia que se da al Procurador del Común entre 1 y 2 con un 90%, el 86% a los Sindicatos, 75% a las AMPAS, y 83% a la Comunidad Educativa.

En el extremo contrario se encuentra el Parlamento autonómico al que el 65% considera entre un 3 y 4 es decir con bastante influencia, menor que en el caso de los centros urbanos.

Vaciado de los Centros Concertados

El 83,3% de los CC consideran que el ATEF en España es grave o muy grave teniendo en cuenta que le han concedido entre un 3 y 4 en la escala presentada. Sin embargo el porcentaje disminuye hasta el 61% con respecto a su opinión sobre la gravedad del ATEF en Castilla y León.

Por tanto vemos una coincidencia con los Centros públicos en este apartado, todos coinciden en restar importancia al problema en CyL.

Entre las razones por las que los CC consideran que existe ATEF hay diferencias con los centros públicos, puesto que los **CC priorizan los problemas familiares** (13 centros) seguido del fracaso escolar, historial de repetición (12) y la falta de apoyo familiar (10).

En el extremo contrario hay razones que ni se señalan como la escasez de orientación educativa y profesional residencia del alumno en ámbito rural /urbano o señalados sólo una vez como los recursos económicos de la familia. Además un centro señala la falta de esfuerzo y desinterés como razón para el ATEF. En este sentido hay bastante coincidencia con los centros públicos.

Cabe señalar una diferencia con los centros públicos, puesto que los CC otorgan bastante importancia a las **amistades**, sería la cuarta razón, mientras que los centros públicos lo colocan en el extremo opuesto.

Con respecto a las razones esgrimidas para la existencia de ATEF en el entorno de los centros encontramos las mismas que a nivel nacional y en el extremo contrario lo mismo.

El porcentaje de ATEF en los CC es **prácticamente inexistente** como señala algún centro o sólo de 1-2% según todos los centros salvo dos. Sólo en las provincias de Palencia y Valladolid se dan cifras más altas, de un 10% y de entre el 15 y 20% respectivamente. Se deduce que a pesar de las tasas tan bajas que en general también dan los CP, los CC tienen menos tasa de ATEF que los públicos.

Según **las razones** que el **alumnado proporciona** para el abandono, los CC al contrario que los CP coinciden en valorar todas de una manera muy parecida, puesto que la respuesta con la valoración más baja: los agrupamientos de alumnos buenos/malos cuenta con un 4,2 y la valoración más alta es la **falta de apoyo familiar** al estudio con un 6,8, en esa horquilla están todas las demás. La segunda por orden de importancia sería la desmotivación hacia el estudio (la primera entre los CP) y las amistades sería la tercera.

En el extremo opuesto encontramos la necesidad de encontrar trabajo para disfrutar de la vida o para ganársela, y el tener malos profesores. Es decir que en los CC se priorizan las razones familiares mientras que en los públicos las académicas.

También los CC opinan mayoritariamente que el ATEF es un problema de ambos sexos, un 55% frente al 38,8% que opinan que es más un problema masculino, y al 5% que opina que es un problema femenino. Hay que señalar que esta elección es la única de toda la muestra.

Dentro de las **tres medidas** que está tomando CyL para prevenir y reducir la tasa de abandono escolar temprano encontramos los programas autonómicos del **Éxito Educativo** señalado por 7 centros y del **Absentismo escolar** por 6 centros. Además encontramos la Diversificación Curricular (3 centros) o los PCPI (2 centros) existentes por ley y no específicas de CyL, así como diversas medidas encaminadas a la atención a la diversidad, entre las que se enumeran aulas específicas para alumnos con entornos difíciles y peligro de abandono escolar, aula de compensatoria y minorías étnicas, (siendo apuntada por dos centros). *“sacar a los alumnos con dificultades en las instrumentales principalmente a los apoyos o refuerzos”*, o establecer grupos flexibles más pequeños que la clase ordinaria.

El resto de medidas que se contemplan son expresadas individualmente y van desde comentarios como que no hay ninguna acertada, pasando por flexibilizar el acceso a diferentes estudios, la coordinación con servicios sociales básicos, la evaluación de Diagnóstico, la existencia de una norma que exige presentar desde el centro en la PGA⁴¹⁹ medidas para la prevención del ATEF, hasta el eufemismo de *“búsqueda de centros adecuados al alumno”*.

En este apartado sí vemos diferencias con los CP que incluyen bastantes más medidas y se muestra una mayor coincidencia en torno a ciertos programas.

⁴¹⁹ PGA: Programación General Anual.

Las **medidas específicas** que los CC llevan a cabo están fundamentalmente basadas en la atención a la diversidad y la atención individualiza. De hecho dentro de las medidas más comunes se encuentran los **apoyos, desdobles y refuerzos educativos** y adaptaciones curriculares que señalan 7 centros. También es bastante señalada la medida de las entrevistas o tutorías con padres, o el contacto fluido con las familias, así como las entrevistas personales con alumnos. Es decir son medidas que según señalan los CP podrían incluirse entre los planes de acción tutorial y también incluyen otras señaladas como la orientación académica y profesional, y las evaluaciones iniciales. Podríamos considerar todo este paquete de medidas como las **funciones de los Departamentos de Orientación**, que en los CP se considerarían medidas ordinarias.

Asimismo, también se incluyen los programas de Absentismo Escolar o Éxito Educativo pero en menor medida que en los CP, siendo señalados por sólo 2 y 3 centros respectivamente.

El resto de medidas mencionadas son individualidades, como el aula de compensatoria o la coordinación con servicios sociales básicos. Finalmente incluimos una reflexión sobre un CC por ser la única de entre todas de la muestra que incide en **aspectos metodológicos e innovadores** para tratar el ATEF: *“La clave del éxito está en el uso de metodologías innovadoras que estimulen y motiven a los alumnos. En nuestro centro se utilizan las siguientes metodologías: Estimulación Temprana, Proyectos de Comprensión, Inteligencias Múltiples, Rutinas de Pensamiento, Destrezas de Pensamiento, Mapas Mentales, AMCO, Entusiasmat, Aprendizaje Cooperativo, PBL y Proyectos Interdisciplinares. Estas metodologías no se utilizan con el objetivo único de prevenir y reducir el abandono escolar. Se trata de herramientas metodológicas que desarrollan la autonomía de los alumnos, la capacidad de aprender a aprender, el razonamiento,..... y en consecuencia incrementa su motivación y éxito escolar.”*

Las **dificultades** que comentan los CC para luchar contra el ATEF son coincidentes con las de los CP, sobresaliendo en primer lugar con plena claridad la **falta de colaboración o implicación de las familias** que es señalado por 13 centros, seguido de la falta de motivación por los alumnos (6 centros). Las otras medidas mencionadas son variadas y se centran en la rigidez del sistema y la necesidad de **más recursos** para apoyo y refuerzos por parte de la administración, ambas medidas son mencionadas por 3 centros. Las otras dificultades son mencionadas individualmente y se basan en la falta de autoridad ante los alumnos y familias, en que no hay conciencia de trabajo-esfuerzo, en que se requieren medidas preventivas y en que falta, en general, tiempo.

Básicamente hay plena **coincidencia con las dificultades que muestran los CP**, más con la valoración que realizan los centros rurales que con la que realizan los urbanos que sitúan en segundo lugar el contexto social que se vive.

Al igual que en los CP hay **bastante desconocimiento** en relación a **cuándo** se empezaron a tomar medidas en CyL para combatir el ATEF, ya que domina la respuesta del se desconoce, seguida del hace 5 años más o menos, otros comentan que desde hace años y otros desde la LOGSE. Es decir que no hay una respuesta más repetida, lo que demuestra lo comentado al respecto con los CP.

Con toda claridad los CC consideran la **atención a la diversidad**, (apoyos, desdobles) como las medidas **más eficaces** para combatir el ATEF mencionado por 8 centros, muy en consonancia con las medidas que han ido introduciendo a lo largo del cuestionario. Asimismo introducen tres programas, Control del absentismo escolar (3 centros). PCPI (2 centros) y Programas de Diversificación Curricular (2 centros).

Además de manera individualizada se introduce la flexibilización de acceso para seguir estudios, el diálogo constante con padres y alumnos, la acción tutorial, las Escuelas de padres y buscar un centro adecuado adaptado al alumno específico según sus necesidades, medida que ya se ha comentado previamente.

En este caso vemos que **tampoco hay coincidencia con los CP**, más centrados en las medidas y programas oficiales de la Junta que en las medidas ordinarias llevadas a cabo por los Departamentos de Orientación.

Finalmente, entre las **medidas más ineficaces** hay que decir que al igual que con los CP, hay muchos que no contestan, y los que lo hacen, dan respuestas diversas **no coincidentes** entre sí. El programa de absentismo tres centros, el éxito educativo (2). En el resto de las medidas que se mencionan no hay coincidencia y algunas van desde el desprestigio de la formación profesional en su formato actual, o la falta de concienciación hacia las familias, no hacer atención individualizada, la promoción automática

y una reflexión sobre la necesidad de autoridad de los profesores para poder imponerse a los alumnos por encima de la autoridad de los padres.

La **valoración** que hacen los CC con respecto a los **distintos agentes** es semejante a la hecha por los CP. Entre 1 y 2 los centros concertados valoran en un 64,2% la influencia del Consejo Escolar, 82,3% al Procurador del Común, 84,2% a Sindicatos, 57,8% a las AMPAS, y 66,6 % a la Comunidad Educativa. Una vez más es el **Parlamento autonómico el considerado más influyente con 61,1% entre el 3 y 4**.

La valoración realizada por los Centros Concertados sigue siendo negativa en general de los organismos pero mejora la percepción que se tiene sobre AMPAs y Comunidad Educativa en 20 puntos con respecto a la visión de los centros urbanos.

El último apartado que se plantea en el cuestionario es aquello **relativo a otro factor o comentario sobre el abandono escolar temprano que no se ha contemplado** previamente, y las respuestas son muy diversas que no responden a cuestiones a planteamientos urbanos o rurales. Se plantean reflexiones personales desde la experiencia educativa que merecen la pena ser incluidas:

“El equilibrio emocional en relación a la inteligencia emocional. (Autoestima, seguridad, desarrollo pleno de competencias básicas) aprender a aprender, autoaprendizaje del estudio. Evitar el autismo socio-familiar-escolar. Velar por el interés del menor más indefenso socialmente como elemento de la sociedad”.

“Se necesita urgentemente un cambio del sistema educativo estando de acuerdo los partidos mayoritarios, política educativa consensuada a nivel nacional alguna otra provincia lo comenta”.

“En varias Comunidades hay aulas especiales en las que pueden estar –con un par de maestros- durante un tiempo que puede llegar a 1 año... para que puedan tener alguna garantía de “engancharse” al sistema”.

“Es importante evitar el abandono escolar temprano, pero todavía lo es más prevenir el abandono prematuro y el absentismo. Una cosa no se sustenta sin la otra”.

“Mejora de la calidad de la enseñanza: menor ratio; más recursos para los centros y más dotación de la enseñanza pública. -dotación generosa de los recursos humanos”.

“Alumnos perdidos escolarmente serán candidatos al abandono. El mantenerles en el sistema simplemente para cumplir el requisito de edad no es bueno ni para ellos ni para sus compañeros”.

“Sería bueno una Diversificación al menos desde 2º de ESO, -verdadera autonomía de centros. Flexibilizar el sistema para que puedan ir a otras vías cuanto antes. A los 13 o 14 años está muy claro si se va a conseguir algo manteniéndolos en el sistema normal”.

“Reconocimiento de la tarea educativa y formativa. Restituir la autoridad del profesor de forma práctica y verídica”.

“Extranjeros: Un par de maestros en un año conseguiría mucho más que el sistema en 4”.

“El factor étnico influye en ocasiones en la asistencia a clase y abandono escolar”.

“La sociedad debe promover una política de primar de verdad a quien quiere estudiar, independientemente de sus medios económicos e incluso alejándolo de padres que no cumplen con su obligación, han de eliminarse las becas de libros otorgadas a todos y dejar a los centros autonomía y dinero para compensar esas dificultades”.

“Ha de volverse al “mercado único educativo” en España, de manera que las desigualdades se vayan limando y se mejoren los resultados de la primaria y secundaria (infantil y superior son excelentes)”.

“Ha de relativizarse la “obsesión PISA” y profesionalizar la gestión educativa desde la consejería a los centros, pasando ineludiblemente por la inspección”.

“Han de sanearse los cuerpos docentes expulsando a quienes son rémoras y malos profesionales y responsabilizando a los tribunales que los admitieron”.

“El abandono escolar temprano es un problema muy serio y grave; no podemos tomárnoslo a la ligera, porque nuestros chicos y chicas son el futuro, y la educación es, probablemente, el bien más preciado que tienen”.

“Sería conveniente aplicar los programas alternativos antes de que el alumno se incorpore a la Educación Secundaria ya que estaría más receptivo a las ofertas o al menos habría experimentado menos la sensación de fracaso como en la actualidad”.

“Hay una edad y unos perfiles de alumnado candidatos al abandono y para los que el sistema no oferta ninguna salida acorde con sus capacidades socioeconómicas ni personales”.

“El abandono escolar, como la educación, está lógicamente relacionado con la Sociedad, que actualmente nos toca vivir, donde muchos valores se han perdido, y hay muchos derechos adquiridos, sin haber pedido a nuestros hijos la contraprestación necesaria para ganarlos”. Reflexión compartida por varios.

“Lo que más influye a la hora del abandono escolar es el apoyo de la familia”.

“Lo primero es solucionar los problemas de disciplina”.

“Aumentar las relaciones con organismos externos (CEAS, etc.)”

“La prioridad de freno del abandono escolar temprano es mantener al alumnado un tiempo mayor dentro del sistema educativo, en ningún caso pretende que dicho alumnado obtenga los conocimientos mínimos exigibles, por lo tanto parece únicamente intentar mejorar unas cifras que no gustan”.

“El abandono escolar temprano se produce por la nula importancia que las administraciones dan a la educación, lo cual se contagia a los padres que tampoco se la dan; por otra parte se ha instaurado un sistema educativo basado en complacer al alumnado, cuando en un momento dado el límite de complacencia se supera, el alumno se siente frustrado al no poder proseguir sus estudios sin estudiar nada (que es lo que le han enseñado desde pequeño, pasar de curso sin el menor esfuerzo y sin el menor conocimiento). lo que hace que abandone sin finalizar sus estudios”.

Datos por provincias:

Se ha realizado un vaciado por provincia que lleva las respuestas de los Centros públicos urbanos, los rurales y los Concertados y se han contrastado las respuestas dadas en cada apartado entre los tres tipos de centro. Sólo se han destacado aquellas cuestiones que se salen de la coincidencia en la valoración o aquellas cuestiones que puedan llamar la atención por alguna razón concreta.

Las siguientes conclusiones por provincia son:

En la provincia de **Ávila** llama la atención la diferencia de tasa de ATEF entre ámbito rural y urbano, mientras que en este último es casi inexistentes según señalan los centros en el ámbito urbano puede oscilar entre el 2, 25 y 40%. También parecen existir diferencias entre ámbito rural y urbano con respecto a las **medidas** para combatir el ATEF, más en el urbano que en el ámbito rural y sucede lo mismo con respecto a las medidas específicas de centro, mientras que el CC incluye las referidas a los Departamentos de orientación. También hay desconocimiento general sobre cuando se comenzó a trabajar en el ATEF y poca respuesta en cuanto a medidas eficaces e ineficaces.

En **Burgos** lo único destacable es la visión sobre las **razones del alumnado** que son totalmente distintas entre los CP y los CC por lo que sale la media muy parecida. Aun así se siente que las medidas más populares son la falta de apoyo familiar y la desmotivación hacia el estudio (6,6) y la que menos los malos profesores (3,8) pero no hay mucha diferencia entre ellas.

También se ha de comentar que en la provincia en la que más problemas ha habido para conseguir la muestra ha sido Burgos, donde coincide que es la provincia con menor fracaso escolar de la Comunidad y donde menos grave se considera el problema del ATEF en CyL, siendo del 50% entre el 1-2 y del 50% entre el 3-4.

León: Se muestra la tasa de ATEF en CP (1-35%). en el ámbito rural (20%) menos que en el urbano (35%). Las diferencias existentes se notan entre los CP y los CC en las medidas, los CP cuentan con más medidas institucionales, programas específicos, y en los CC medidas derivadas de Dpto. de Orientación.

También entre las razones que dan los alumnos, los CC dan más importancia a los agrupamientos, aburrimiento en el centro, etc., es decir, a las circunstancias del propio entorno escolar que en los CP.

En el análisis contrastado entre las respuestas otorgadas entre CP y CC en **Palencia**, se comienza por la **diferencia de percepción** sobre la importancia del ATEF, los CC sólo dan un 2 mientras que los CP entre 3 y 4

También es significativa la coincidencia absoluta entre los centros rurales sobre las razones para el ATEF en que influye la **clase social de procedencia** del alumno, mientras que no es señalado por los urbano o CC.

Al igual que en Ávila y León, también la provincia de Palencia registra tasas desiguales sobre ATEF oscilando entre 1% y 70% (en la muestra participan centros de ámbito social desfavorecido, tanto en zona rural como urbana). Sin embargo, los CP lo registran en mucha mayor medida que los CC.

En la provincia de **Salamanca** podemos ver que los CC dan más importancia a los aspectos familiares que a los académicos para el ATEF, mientras que los CP se vuelcan en el fracaso escolar e historial de repetición.

Llama la atención la escasez de la tasa de ATEF, puesto que el centro que más tasa reconoce es del 10% en zona rural, pero lo general es que la sitúen en el 1,2% o inexistente.

Al igual que en la provincia de Burgos y León hay mucha disparidad en la valoración que se hace sobre las razones del alumnado para el ATEF entre CP y CC, éstos últimos consideran las más importantes a los agrupamientos de alumnos buenos-malos, aburrimiento en el centro, malos profesores... es decir, dan **más importancia a las circunstancias del propio entorno escolar** que al alumno en sí mismo que es lo que priorizan los CP: la desmotivación hacia el estudio o el bajo rendimiento. La consecuencia es que hay muy poca diferencia entre unas y otras razones puesto que los CP priorizan unas cuestiones que son menos valoradas por los CC y al revés. Es decir que hay una visión distinta.

También es significativo que Salamanca es la única provincia de CyL en que se considera que el **ATEF es un problema más masculino** que de ambos sexos.

En cuanto a las medidas para combatir el ATEF Salamanca, los CC apenas mencionan medidas (siendo la provincia en que mayor número de CC ha contestado, 5). salvo el **programa de absentismo** y la búsqueda de otro centro adecuado para atenderles.

Hay una absoluta coincidencia en relación a las **dificultades**, situándolas en las **familias** y la ausencia de su colaboración principalmente, al igual que hay una clara coincidencia en considerar a la comisión de absentismo como la medida más ineficaz, lo que hace ver que algo falla al respecto en la provincia de Salamanca.

En **Segovia** también se muestra muy poca tasa de ATEF, lo máximo señalado es del 10% en el ámbito rural, dominando el 2,3%.

En relación a las razones para el ATEF hay gran coincidencia entre los CP y CC, destacando las **razones académicas**, de fracaso y desmotivación y las familiares, aunque también se incluye a las amistades como una razón para el ATEF

También llama a atención la absoluta coincidencia en identificar al ATEF como un **problema de ambos sexos**, salvo por un caso que los consideran más masculino, debido a la posterior madurez de los chicos.

En **Soria** partimos de la **valoración inferior** al resto de las provincias con respecto a la importancia del ATEF tanto a nivel nacional como autonómico, de hecho sólo hay un centro que lo valora con un 4 en el ámbito nacional, ninguno en el autonómico.

También llama la atención el hecho de que la razón más común para el ATEF se considera la **falta de apoyo familiar**.

Tanto CP urbanos como rurales reconocen la existencia del ATEF cifrándolo en el 5-12%, siendo más alto en la zona rural y siendo menor 2% en CC.

No se contemplan medidas concretas en los centros que llamen la atención, salvo los agrupamientos flexibles en la zona rural y las metodologías innovadoras en los CC.

En **Valladolid** la percepción que se tiene del problema del ATEF es mayor en el ámbito nacional que en el autonómico llegando a ser prácticamente idéntica la percepción entre el 1-2 y el 3-4

Hay una tasa muy baja de ATEF, según los centros por debajo del 5% y algún centro que no contesta.

Llama la atención la absoluta coincidencia en las razones que alega el alumnado para el ATEF, puesto que sobresale la **desmotivación hacia el estudio** y el bajo rendimiento con un 9,8 y 9,1 respectivamente, siendo la nota más alta que se tiene de todas las provincias y coincide con el resto de los ítems presentados (parece que se han puesto de acuerdo).

En cuanto a las medidas específicas de los centros hay coincidencia en la aplicación de medidas de atención a la diversidad e individualizadas.

También hay absoluta coincidencia en considerar la **medida más ineficaz la del Éxito Educativo**.

En **Zamora** al igual que en Soria llama la atención el hecho de la razón más común para el ATEF se considera la falta de apoyo familiar por delante de las razones académicas.

Hay una coincidencia absoluta en la tasa que alegan los Centros, siendo del 5%, los CC no contestan.

Hay una puntuación muy alta en las razones académicas que alega el alumnado para el ATEF, siendo del 9,25 la **desmotivación hacia el estudio y del 9 el bajo rendimiento académico**. Los centros urbanos sólo valoran las tres más importantes.

Con respecto a las medidas específicas de los centros para combatir el ATEF hay un significativo mayor número de medidas que en los centros rurales o CC.

Por otro lado, hay una clara disparidad en la consideración de las medidas más eficaces, centros urbanos señalan la detección temprana, o **la oferta de programas alternativos a los intelectuales, de formación profesional**, mientras que los rurales señalan los refuerzos, desdobles y orientación los CC las escuelas de padres.

Tabla 1. Vaciado total con respuestas de todos los centros de la muestra.

	ITEMS	NÚMERO DE RESPUESTAS	PORCENTAJES Y PROMEDIOS
1	Gravedad ATEF España	1x2 2x8 3x28 4x24	16%- 84%
2	Gravedad ATEF CyL	1x4 2x14 3x28 4x17	28,5-71,5%
3	CyL	12	18,75%
	1.Oferta de trabajo que no requiere cualificaciones		
	2. Fracaso escolar. Historial de repetición	50	78%
	3.Problemas familiares	29	45,3%
	4.Contexto socioeconómico	26	40,6%
	5.Amistades	11	17,1%
	6.Falta de apoyo familiar al estudio	36	56,2%
	7.Recursos económicos de la familia	4	6%
	8.Clase social de procedencia del alumno	18	28%
	9.Escasez de orientación educativa y profesional	4	6%
	10.Residencia del alumno en ámbito rural /urbano	2	3%
	Falta de apoyo educativo de la administración	5	8%
4	Abandono escolar en su centro % 4 años		0-70% ⁴²⁰
5	Centro	9	14%
	1.Oferta de trabajo que no requiere cualificaciones		
	2. Fracaso escolar. Historial de repetición	44	68,75%

⁴²⁰ La inexactitud de las respuestas con respecto a la tasa de ATEF conlleva una explicación que se ha dado previamente.

	3.Problemas familiares	30	46,8
	4.Contexto socioeconómico	20	31,25
	5.Amistades	13	20,3
	6.Falta de apoyo familiar al estudio	39	61
	7.Recursos económicos de la familia	4	6,2
	8.Clase social de procedencia del alumno	18	28,1
	9.Escasez de orientación educativa y profesional	1	1,5
	10.Residencia del alumno en ámbito rural /urbano	4	6,2
	Falta de apoyo educativo de la administración Y Primaria Sistema educativo	6	9,3
6	Razones abandono 1.Agrupamientos existentes: alumnos buenos/malos	3,05	
	2.Desmotivación hacia el estudio	8,15	
	3.Amistades	5,5	
	4.Bajo rendimiento académico	6,9	
	5.Aburrimiento en el centro, asociación a cárcel.	6,3	
	6.“Malos” profesores	3,8	
	7.Necesidad de encontrar trabajo, ganarse la vida	4,5	
	8.Necesidad de encontrar trabajo para disfrutar de libertad	5	
	9.Cambio de residencia. Nueva ciudad, país, entorno...	5	
	10.Falta de apoyo familiar para el estudio	7	
7	Problema masculino, femenino o de ambos sexos	Ambos sexos: 64% Masculino 32% Femenino: 4%	
8	Tres medidas para prevenir y reducir la tasa de abandono escolar temprano	Programa éxito escolar: 46,9% Programa de absentismo escolar, control de faltas. 36% Programas de PCPI: 29,7% PROA: 15,6% Apoyos, desdobles y refuerzos: 11% Diversificación 11% Pruebas al título de la ESO para mayores de 18	

		<p>años 6,2%</p> <p>Acceso mediante pruebas a los ciclos formativos 6,2%</p> <p>Contrato- Programa: 6,2%</p> <p>Actuación del departamento de orientación con la elaboración de un plan de centro 4,7%</p> <p>Promocionar Aulas específicas para alumnos con entornos difíciles 3%</p> <p>Escuelas de padres. 3%</p> <p>Control de escolarización 3%</p> <p>Orientación 3%</p> <p>Coordinación con servicios sociales y educativos. 3%</p> <p>Cursos de formación del profesorado 3%</p> <p>Ciclos Formativos de Grado Medio. 3%</p> <p>Plan acogida 1º de ESO 3%</p> <p>Compensatoria 3%</p>
9	Medidas educativas específicas tomadas para combatir el ATEF en el centro	<p>Éxito escolar 25%</p> <p>Mucho diálogo con las familias y con los alumnos. 14%</p> <p>Programas de orientación individual 14%</p> <p>Contrato Programa 14%</p> <p>Programas de PCPI 14%</p> <p>Programa Absentismo. Control, intervención y seguimiento de los casos de absentismo crónico y temprano 11%</p> <p>Apoyos y refuerzos 11%</p> <p>Planes de Acción tutorial 9,3%</p> <p>PROA 9,3%</p> <p>Programas de Diversificación 9,3%</p> <p>Programa específico de Atención a la Diversidad 7,8%</p> <p>Grupos Flexibles y otras medidas de atención a la diversidad 7,8%</p> <p>Plan de acogida a nuevos alumnos 6,2%</p> <p>Aula de compensatoria 4,7%</p> <p>CEAS y Centro Día del municipio 3,1%</p> <p>Coordinación de convivencia 3,1%</p>
10	Dificultades y obstáculos	<p>Escasa participación de familias 57,8%</p> <p>La desmotivación de los alumnos 21,8%</p> <p>Entorno y factores sociales 18,75%</p> <p>Económicas que sirvan para disminuir los ratios y aumentar los apoyos y desdobles. 15,6%</p> <p>El abandono institucional de la administración educativa 7,8%</p> <p>Currícula de estudios obligatorios excesivos y poco coherentes con las necesidades sociales 6,2%</p> <p>No hay respeto a la autoridad y falta de valoración de la escuela 6,2%</p> <p>No hay conciencia de trabajo-esfuerzo 4,7%</p> <p>La falta de una oferta educativa adecuada en</p>

		nuestra localidad 4,7% La postura profesional del profesorado, resistente a lo que signifique "perdida de privilegios 3,1% Existencia de desajustes entre la oferta educativa de cualificaciones profesionales y la demanda social real 3,1% Desfase curricular del alumno 3,1%					
11	Cuando empezaron a tomarse medidas en CyL	Sin respuesta 40,4% Hace 5 años - 23,8% Hace 6-7 años – 16,6% Hace 10-15 años - 9,5% Desde siempre 9,5%					
12	Más eficaces: 69 respuestas dadas.	Apoyos y refuerzos y seguimiento continuado del alumno – 14, 5 Contacto con familias y escuelas de padres 13% PCPI y de nivel 2: 11,6 programas de diversificación 10% Programa absentismo- control de faltas: 7% La flexibilización de acceso a ciclos 7% PROA 5,7% Éxito Escolar 4,3% Colaborar con servicios sociales y organismos exteriores 4,3% Acción tutorial 2,9% Orientación 2,9% Detección temprana de los Equipos de Orientación Educativa 2,9%					
13	Medidas consideradas más ineficaces: de 34 respuestas	Plan de éxito educativo 32,3% El control de absentismo tal como se realiza 23,5% Ninguna 14,7% Falta de concienciación hacia las familias y la falta de autoridad ante las familias 5,9% PCPI 2 (para etnia gitana) 5,9% Promoción por ley 5,9%					
14				% de 1+2			% de 3+4
	Consejo Escolar	16	20	58,18%	15	4	34,5%
	Procurador del Común	23	25	85,7%	6	2	14,3
	Parlamento Autonómico	5	13	30%	28	14	70%
	Sindicatos	15	36	85%	6	3	15%
	AMPAS	19	27	73%	12	5	27%
	Comunidad educativa	19	29	78,7%	12	1	21,3%

ANEXO 4: ENTREVISTA A D. JUAN JOSÉ MATEOS. CONSEJERO DE EDUCACIÓN

1. Brevemente, ¿Cuál es su relación o trayectoria profesional en relación con el área de educación?

Mi compromiso con la gestión educativa se remonta, al menos, a los tiempos de responsabilidades en el Decanato de la Facultad de Medicina de Valladolid (1989) y de forma más exclusiva diez años después, primero como Director General de Universidades e Investigación (1999-2007) y más tarde Consejero de Educación de la Junta de Castilla y León (entre 2007 y la actualidad).

2. Dentro de los objetivos europeos 2020 (aumento de la tasa de aprendizaje permanente, reducción de la tasa de abandono escolar temprano, mejorar las competencias básicas, incremento de la tasa de matrícula en Educación Infantil, y del número de titulados en Educación Superior ¿Cuál considera el más importante?

Todos ellos nos ocupan, dada su trascendencia, pero priorizamos para seguir elevando la calidad de nuestra educación y la continuidad de una política, basada en la mejora constante y en la consecución de nuevas metas, que nos ha dado buenos resultados tanto a nivel nacional como internacional.

Ese concepto de prioridad tiene que ver, en relación concreta con el logro de los objetivos europeos 2020, con la situación actual en la que se encuentra nuestra Comunidad respecto a ellos. Por ejemplo, en cuanto al porcentaje de población de 30 a 34 años con Educación Superior, Castilla y León se sitúa en el 46,1% en el año 2010, cuando el objetivo europeo refiere el logro del 40% en el 2020.

Por ello, en la actual Legislatura, marcada por una especial preocupación en la eficiencia de los recursos, yo daría mayor énfasis, entre los objetivos citados, al reto de reducción de abandono temprano de la educación y la formación hasta situarlo en el 15% al término de la misma, así como a la mejora de competencias básicas. En relación al Abandono, esta Administración es consciente y conocedora de que el objetivo europeo al respecto para el 2020 se sitúa en el 10%, si bien hemos de tener en cuenta la situación de la que partimos, un 23,34% en el año 2010 Y la previsión de logro efectivo a medio plazo.

3. Dentro de los objetivos europeos 2020. ¿A cuál considera usted que le está dedicando mayor esfuerzo su Comunidad Autónoma?

Todos estos objetivos están siendo atendidos a través de diversas actuaciones encaminadas a su consecución. No obstante, entendemos que no se trata de objetivos aislados unos de otros si no que, en ocasiones, surgen interrelaciones entre ellos, de tal manera que los esfuerzos dirigidos a un objetivo repercuten positivamente en los demás.

Entre estos objetivos, podemos destacar la mejora del éxito educativo a través de la consolidación de competencias básicas con la finalidad de reducir la tasa de fracaso escolar hasta el 10% en la Legislatura actual.

4. Como máximo responsable de la educación en Castilla y León. ¿Orienta su Comunidad Autónoma la política educativa siguiendo los objetivos europeos y recomendaciones europeas?

Por supuesto, los objetivos europeos de conocimiento inteligente, sostenible e integrador forman parte de nuestro esquema básico de trabajo. E igualmente se tienen en consideración las propuestas de recomendación del Consejo de la Unión Europea relativo a las diferentes materias.

Estamos decididos a hacer de nuestro sistema educativo un instrumento para el crecimiento económico y social mediante la infusión del espíritu emprendedor, la flexibilización de la Formación Profesional y el estrechamiento de los vínculos entre universidad y empresa.

Nuestro objetivo es potenciar el sistema educativo con nuevas iniciativas, mejorar su calidad y eficacia, promoviendo la creatividad y la innovación.

5. En caso afirmativo a la anterior pregunta, ¿podría proporcionar algún ejemplo de algún programa desarrollado en su Comunidad Autónoma enfocado a alcanzar alguno de los objetivos europeos 2020?

Me gustaría destacar el Programa para la Mejora del Éxito Educativo que, a lo largo de los últimos años, ha dado unos resultados esplendidos.

Desde sus primeros pasos, este Programa asumió como finalidad incrementar el nivel de éxito escolar en Castilla y León, a través de la realización de actuaciones preventivas de fracaso así como promoviendo acciones de apoyo dirigidas al alumnado de Primaria y Secundaria Obligatoria.

Estas actuaciones se fundamentan en la idea del refuerzo, acogida y seguimiento, de manera que garanticen la asignación eficaz de recursos entre la población escolar con necesidades de apoyo.

Con el desarrollo de este Programa hemos conseguido reducir el índice de Fracaso Escolar en Educación Secundaria hasta el 21,97% en el curso 2010/11 y, como consecuencia, aumentar la tasa de titulación hasta el 78,03%, por lo que es nuestra intención seguir contribuyendo a su ampliación y potenciación.

Sin duda, fracaso escolar y abandono son indicadores diferentes, que hacen referencia a realidades distintas; pero que en ocasiones convergen, pues hay políticas que presentan actuaciones concretas que tienen por objetivo la reducción de ambos. Alcanzados ciertos valores en relación al primero, es momento de establecer como objetivo prioritario de la política de esta Administración impulsar la continuidad formativa de los jóvenes más allá de las etapas obligatorias.

6. Dentro de los problemas actuales educativos en España, en una escala del 1 al 4 hasta qué punto considera grave el abandono escolar temprano? (1 valor menor, 4 valor máximo)

1 2 3 4

7. Dentro de los problemas actuales educativos en su Comunidad Autónoma, en una escala del 1 al 4 (1 valor menor, 4 valor máximo) ¿hasta qué punto considera grave el abandono escolar temprano? La tasa actual está situada en el 23,3% con grandes fluctuaciones en los últimos años.

1 2 3 4

8. ¿Podría enumerar las tres razones fundamentales por las que usted considera que hay abandono escolar en su Comunidad Autónoma?

El análisis del abandono escolar temprano es bastante complejo, complejidad que se deriva de tratarse de un fenómeno dinámico que depende tanto de variables de expulsión del sistema educativo (fracaso, poco conocimiento de la oferta, orientación inadecuada, problemas de convivencia, etc.) como de variables de atracción del contexto socio laboral. De esta manera, la movilidad poblacional, la atracción del mercado laboral, la imagen social de la educación, el entorno y expectativas educativas familiares... son factores que afectan al abandono escolar temprano pero ninguno de ellos, considerado de manera aislada, es determinante.

Esta casuística tan compleja hace necesaria la existencia de estudios, como el suyo, que ayuden a deslindar componentes en torno a realidades como el fracaso, el abandono y la falta de motivación para seguir estudiando.

Sin duda, el análisis de las causas del abandono escolar temprano se convierte en un factor determinante. Aunque, como ya he dicho, no parece que haya una causa única, sino la confluencia de un numeroso conjunto de factores.

Entre las posibles razones por las que hay abandono escolar en Castilla y León, podemos hablar de:

- Factores socio - familiares y personales. La familia, de forma progresiva, desempeña un papel relevante en la constitución personal de cada joven, tamizando influencias externas de índole sociocultural, por lo que se antoja clave en el fomento de la valoración de la educación. Por otra parte, hay que tener en cuenta las características que conforman la personalidad del alumno, las motivaciones e intereses, pensamientos, su manera de afrontar los éxitos y fracasos, su trayectoria escolar y situación académica, las experiencias que ha vivido en el contexto educativo y fuera de él, en definitiva, todo aquello que hace su historia personal.

- Factores laborales. La atracción del mercado laboral, partiendo de la idea de que la oferta de trabajos poco cualificados a población joven puede servir de catalizador del abandono de la educación.

- Factores educativos. Desde la óptica de la educación, el abandono escolar atiende a dos realidades fundamentalmente: el fracaso y la falta de retención.

9. ¿Qué medidas está tomando su Comunidad Autónoma para prevenir y reducir la tasa de abandono escolar temprano?

La lucha contra el abandono escolar se ha articulado como uno de los objetivos estratégicos de la Consejería de Educación. Por ello, hemos diseñado programas y actuaciones promovidas específicamente para prevenir y reducir el abandono.

De esta manera, aprobaremos en este mismo año el "Plan para reducir la tasa de abandono escolar temprano" cuyo objetivo será reducir su valor porcentual hasta valores cercanos o inferiores al 15% en la Legislatura actual. El Plan incorpora actuaciones de diferente índole y calado, de actuación directa e indirecta a través de otras entidades, así como dirigidas a colectivos diferentes y bien diferenciados. Sin duda, el fenómeno de abandono no puede atacarse de forma directa ni unilateral, dada la complejidad que reviste. Igualmente, el Plan sistematiza medidas de actuación que abarcan desde la prevención hasta la intervención cuando el abandono ya ha tenido lugar; se trata de dar respuestas ajustadas a los diferentes perfiles de población que lo precisen.

Además de diseñar el Plan para la Reducción del Abandono Escolar Temprano de Castilla y León, nuestra comunidad ha tramitado en la actualidad la firma de un Convenio de colaboración con el Ministerio de Educación para el desarrollo de los programas de refuerzo, orientación y apoyo (PROA) y de reducción del abandono temprano de la educación y la formación para este curso, en el marco de los Programas de Cooperación Territorial.

10. ¿Cuándo empezaron a tomarse medidas con relación al problema del abandono escolar temprano en su Comunidad Autónoma?

Fundamentalmente, a través del desarrollo del Programa de Éxito Educativo. Gracias a este Programa, pudimos observar la manera en que el fracaso escolar se configura como uno de los motivos esenciales de abandono escolar temprano.

Así, en las dos últimas Legislaturas la lucha contra el abandono escolar se ha articulado como uno de los objetivos fundamentales de la Consejería de Educación, sobre el que hemos trabajado de forma intensa, a través del diseño e implantación de diversas actuaciones. Además, cabe destacar la firma de Convenios de colaboración, de carácter anual, con el Ministerio de Educación para el Plan de Apoyo a la implantación de la LOE, que fundamentalmente a partir del año 2007, han incorporando actuaciones diversas para reducir el abandono, ocupando un papel destacado.

11. Al margen de los datos de la EPA ¿Se ha realizado algún tipo de evaluación en su Comunidad Autónoma para constatar los resultados de las medidas tomadas en relación al abandono escolar? En caso afirmativo, especifique por favor.

SI **NO**

12. Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿Qué tipo de evolución se ha constatado?

En relación al abandono hay que tener en cuenta que existe una demora temporal muy significativa respecto a la generación de impactos en este indicador. Cuando hablamos del valor porcentual en el que se sitúa el abandono hoy, hemos de ser conscientes de que es consecuencia de lo realizado, positivo o no, en períodos previos. No en vano se ha de considerar que, como indicador, se construye en base a la población de 18 a 24 años.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, esta Administración cuenta con la información relativa a las tasas brutas de graduación en enseñanzas pos obligatorias, permitiendo una descripción veraz de la situación de las mismas.

A nivel cuantitativo, hemos constatado un incremento en el número de alumnos matriculados en Formación Profesional en los últimos años. En el curso 2009/10 el incremento de alumnos matriculados fue del 11,44% Y en el curso 2010/11 el incremento fue del 7,87%.

Además de lo anterior, los refuerzos del programa de éxito educativo, que palian la expulsión del alumnado de nuestro sistema, tienen comprobada eficacia.

13. ¿Qué tipo de agentes considera que deberían estar implicados en la lucha contra el abandono escolar? ¿Otras Administraciones, departamentos, entidades locales, familias...?

Sin duda, la reducción del abandono escolar temprano requiere del compromiso de todos: familias, profesorado, sociedad y administraciones. Esta realidad es tenida en cuenta en las actuaciones desarrolladas que, como he indicado, consideran intervenciones directas e indirectas a través de otras entidades.

Incrementar la toma de conciencia sobre la importancia de la prevención del abandono y aumentar el nivel de conocimiento de la comunidad educativa sobre esta problemática es básico para avanzar en su disminución.

Por lo tanto, es fundamental que hagamos partícipes a todos los actores que intervienen en la educación de la importancia de prevenir y reducir el abandono escolar temprano. Entendemos que la lucha contra el abandono no puede circunscribirse únicamente a lo realizado en el contexto educativo formal, por lo que muchas actuaciones suponen la consideración, desde parámetros de la prevención hasta los más intervencionistas, del resto de agentes y sectores que conviven con la escuela.

Para ello, desde la Consejería de Educación usamos todos los objetivos, herramientas, canales de comunicación y procedimientos oportunos para difundir la información necesaria para que alumnos, familias y profesionales de la educación tomen decisiones que contribuyan a la disminución del abandono escolar.

Además, la coordinación con las entidades locales es una dinámica de probado valor para incrementar la eficacia global de los centros educativos. Qué duda cabe que la política de juventud, la de promoción del empleo o la política cultural desarrollada por los municipios, puede incidir muy positivamente en la mejor toma de decisiones de los alumnos.

Es necesario que todos contribuyamos a afrontar de manera enérgica un problema que afecta de manera importante a la futura estructura de nuestro sistema educativo, económico y social. Esa labor no puede ser asumida de manera exclusiva por el sistema educativo.

14. ¿Qué tipo de herramientas existen en Castilla y León para detectar, prevenir y hacer el **seguimiento** de grupos o bolsas de abandono temprano?

El Plan para reducir la tasa de abandono escolar temprano, que ya he citado anteriormente, prevé numerosas actuaciones dirigidas a la identificación del alumnado en riesgo de abandono temprano de la educación y la formación, así como la intervención especializada con colectivos específicos, seguimiento y evaluación de grupos o bolsas de abandono temprano.

15. ¿Ha identificado la CCAA de Castilla y León perfiles sociales dominantes que influyen en el abandono escolar? En caso afirmativo, ¿cuáles son?

Existen determinados perfiles o circunstancias que favorecen el abandono temprano de la educación.

Por ejemplo, hay alumnos que no pueden seguir estudiando porque no han conseguido los objetivos de titulación que les dan acceso a otros estudios pos obligatorios y alumnos que, pudiendo seguir estudiando, no lo hacen por falta de motivación, interés o por la atracción del mercado de trabajo, que en muchos casos, se ha considerado una opción absolutamente incompatible con la continuidad del estudio.

Obviamente, la respuesta a cada una de estas y otras situaciones ha de ser diferente y así lo entendemos desde esta Administración Educativa.

16. ¿Ha identificado la CCAA de Castilla y León zonas, áreas o distritos en la Comunidad donde se concentren mayores casos de abandono escolar? En caso afirmativo, ¿cuáles son? ¿qué razones se dan al respecto?

Uno de los aspectos fundamentales sobre este particular está considerado en el Plan para reducir el abandono escolar temprano. No obstante, desde esta Administración Educativa somos conscientes que la solución a esta problemática no consiste únicamente en identificar a los colectivos más vulnerables o de intervenir específicamente en centros con mayores tasas de abandono, sino también de conocer que variables influyen en el contexto geográfico y qué tipo de incidencia ejercen sobre este factor.

17. ¿Qué tipo de medidas o programas se están llevando a cabo para facilitar y promover la reinserción del alumnado que previamente ha abandonado los estudios en Castilla y León?

Sin duda, los objetivos relativos al retorno del alumnado que ha abandonado se centran, sin menoscabo de otras de menor envergadura, en los PCPI, el fomento de la educación de adultos, y de la oferta de los Ciclos Formativos de Grado Medio. En relación a esto último, se trata de contribuir a una Formación Profesional inequívocamente orientada al mercado de trabajo, con un fuerte impulso de la oferta parcial y modular así como de la oferta a distancia. En este contexto, hay actuaciones que deben esperar a ser concretadas, a nivel estatal, en cuanto a su definición y diseño y otras que, en la actualidad, ya están siendo emprendidas por esta Administración Educativa.

18 Los programas de Cooperación territorial están relacionados con los objetivos europeos y son una vía para alcanzar la confluencia europea. Valore de 1 a 4 la aportación de los Programas de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación como ayuda a las Comunidades Autónomas en materia educativa. (1 valor menor, 4 valor máximo)

1 2 3 4

19 Desde su punto de vista ¿Qué programa de Cooperación Territorial tiene más importancia? ¿Por qué?

Considero que, aunque se halle en sus comienzos, el programa número 6 "Contratos programa con centros para el incremento del éxito escolar", es el programa que puede conducir a mejorar muchos de los aspectos preocupantes de nuestro sistema educativo: éxito escolar, convivencia escolar, aprendizaje de lenguas extranjeras... y, por defecto, con incidencia en la prevención del abandono.

Cada centro tiene unas peculiaridades distintas y ha de tener la posibilidad de contextualizar y definir sus propios compromisos de mejora. Las administraciones educativas deben tener en cuenta esas peculiaridades y promover actuaciones y propuestas flexibles que se ajusten a sus necesidades y a las de los alumnos que los integran.

20 Desde su punto de vista ¿Qué programa de Cooperación Territorial es de mayor utilidad?

Todos los Programas inciden en aspectos esenciales en materia educativa, por lo que aludir al concepto de utilidad, en términos comparativos, es absolutamente complejo. Sin duda, ámbitos tan esenciales como la formación permanente del profesorado, la evaluación, los idiomas, la competencia digital, las competencias básicas,... en definitiva, todos, son de sumo interés por lo que de modernización y efecto multiplicador conllevan las actuaciones que incorporan.

21 ¿Participa su Comunidad Autónoma en todos ellos?

SI NO

22 Socialmente existe la creencia de que en educación debería poder alcanzarse un consenso nacional para lograr objetivos de interés común. ¿Considera importante alcanzar un Pacto educativo a nivel nacional?

SI NO

23 ¿Cree que es posible alcanzar un Pacto educativo a nivel nacional?

SI NO

24 ¿Qué agentes, colectivos, o implicados cree usted que deberían formar parte de un Pacto Nacional?

Los partidos políticos, los agentes sociales y las familias.

25 ¿Considera que los partidos políticos son un obstáculo para alcanzar un Pacto educativo?

SI NO

26. ¿Considera que el abandono escolar es un problema de Estado o de CCAA?

Se trata de un problema de Estado. La historia reciente de España, la estructura de nuestro mercado de trabajo y una serie de valores sociales que tienen una fuerte resistencia al cambio, han provocado que una parte importante de nuestros jóvenes abandone la formación al finalizar el periodo obligatorio.

En cualquier caso, no es sencillo delimitar que parte de la responsabilidad se debe a condiciones estructurales de la educación a nivel nacional o a políticas regionales de educación. De hecho, la situación del Abandono como indicador afecta de manera diversa a las Comunidades Autónomas, si bien, como dato global de España, para el año 2010 el valor porcentual es del 28,4%.

Por lo tanto, no podemos obviar que, el abandono escolar temprano se configura como un mal estructural de la educación española y una losa para nuestro futuro.

27 Si es de Estado, ¿de qué manera se podría atajar en un país donde la educación está descentralizada?

La solución a este problema requiere de la colegialidad de actuaciones y planes conjuntos entre las Comunidades Autónomas, la implicación del Ministerio de Educación y la confluencia de medidas de diferente naturaleza y dirigidas a diferentes ámbitos de impacto.

Sobre ello quiero destacar que, en octubre de 2010, tuvo lugar el Congreso Nacional sobre Abandono Escolar Temprano, celebrado en Valladolid. Organizado de manera conjunta por la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Educación, constituyó una oportunidad

excepcional para promover la coordinación entre los distintos agentes implicados en la materia. Se debatió sobre las perspectivas del abandono escolar y las estrategias conjuntas para afrontarlo, así como las implicaciones que supone para los centros educativos este fenómeno.

Sin duda, en esto nos jugamos algo fundamental, y es que las posibilidades reales de logro educativo de los alumnos en ningún caso se vean condicionadas por la Comunidad Autónoma en la que residen.

28 ¿Considera usted que la ideología o programa político de una Comunidad determina o condiciona el tratamiento del problema del abandono escolar?

SI **NO**

29 Si la respuesta es afirmativa, ¿de qué manera?

Como en todo el diseño de la política educativa.

30 ¿Se ha articulado alguna vía de comunicación fluida con la Comunidad educativa (centros, padres, profesores, alumnos) para detectar problemas y aportar soluciones como para el abandono escolar dentro de su Comunidad Autónoma?

SI **NO**

31 En caso afirmativo, especifique por favor.

Sin duda, toda la comunidad educativa debe ser partícipe de nuestro sistema educativo. En este sentido, esta Administración Educativa siempre ha trabajado por mantener con todos los participantes de la comunidad educativa una estrecha relación basada en el diálogo y la comunicación constantes y fluidos.

Por ello, el Plan prevé una comunicación fluida de los niveles directivos y técnicos, así como el lógico seguimiento y evaluación de las medidas, con propuestas de mejora, cuando sea pertinente.

También está previsto utilizar, de forma específica, herramientas, canales de comunicación y procedimientos para difundir la información necesaria a los alumnos, familias y profesionales de la educación, ya que la prevención se fundamenta en la información.

Esta problemática requiere de la colaboración de todos los protagonistas del sistema educativo, siendo fundamental promover una difusión eficaz de conocimiento e información entre todos ellos.

32 Castilla y León tiene una trayectoria en la participación de evaluaciones internas y externas al sistema (PISA, Evaluaciones Diagnóstico...) ¿Hasta qué punto se tienen en cuenta los resultados de las evaluaciones internas o externas para tomar medidas de actuación y modificar las políticas educativas de su Comunidad Autónoma? (1 valor menor, 4 valor máximo)

1 2 3 **4**

33 En política educativa existen distintos factores con mayor o menor influencia para la toma de decisiones. Por favor valore los siguientes apartados: (1 valor menor, 4 valor máximo)

32.1 ¿Cuánto considera usted que influyen las resoluciones e informes del Consejo Escolar Autonómico en la política educativa?

1 2 **3** 4

32.2 ¿Cuánto considera usted que influyen las resoluciones del Procurador del Común en la política educativa?

1 2 **3** 4

32.3 ¿Cuánto considera usted que influye el Parlamento Autonómico en la política educativa?

1 2 **3** 4

32.4 ¿Qué importancia tiene la educación en la vida parlamentaria?

1 2 3 **4**

32.5 ¿Cuánto considera usted que influyen los Sindicatos de educación en la política educativa?

1 2 **3** 4

32.6 ¿Cuánto considera usted que influye la Comunidad educativa en la política educativa?

1 2 **3** 4

32.7 ¿Considera usted que existe algún otro factor influyente en la política educativa que no se haya mencionado?

Las necesidades del mercado de trabajo deberían influir aun más en la política educativa de la Formación Profesional y la universitaria.

ANEXO 5: DESARROLLO DEL GRUPO DE DISCUSIÓN

Una técnica que hemos utilizado en esta investigación para abordar el problema del abandono temprano de la educación y formación desde un punto de vista cualitativo es el **grupo de discusión**, entendiendo que es una técnica ampliamente validada, que nos permite tener la visión directa y personal de los profesionales que comparten un tema común, en este caso el ATEF.

Con esta técnica metodológica pretendemos conocer lo que piensa un grupo de profesionales, en este caso, un director de centro de adultos (DA), un director de IES urbano en zona social de clase media (DI), un profesor de FP de un centro situado en zona desfavorecida y con amplia experiencia en programas educativos (PFP), un jefe de estudios de un centro en zona rural desfavorecida y con alto índice de fracaso y abandono escolar (JE) y un Inspector de educación (IE), creando un espacio de reflexión, donde las aportaciones vayan surgiendo espontáneamente y se vayan enriqueciendo con las opiniones de todos en un clima de confianza.

Para la **preparación de la sesión** se preparó un guión⁴²¹ de temas orientativos (información pertinente con respecto al ATEF, extraído de algunas de las cuestiones llamativas derivadas de las distintas fuentes utilizadas) que se utilizó como base de referencia y que fue remitido previamente a los participantes con una semana de antelación con el fin de agilizar la sesión de trabajo.

Los componentes del grupo de discusión que se seleccionaron son profesionales que están familiarizados con el tema de la investigación por su situación profesional y porque son agentes directos y responsables para la puesta en práctica en sus respectivos trabajos de las medidas en convenio entre el MEC y la Consejería de Educación de Castilla y León.

La sesión fue introducida y moderada por la investigadora quien evitó crear opinión e intervino para aclarar conceptos o proporcionar datos. Al principio de la sesión se comentó el propósito del estudio, el uso de la información recabada, la garantía de la confidencialidad y la duración de la sesión, que estaba prevista para un máximo de tres horas, siendo su duración final de 2:50 minutos. Asimismo se justificó la utilización de una grabadora que sirvió como instrumento para poder recuperar los diálogos y poder hacer una reproducción lo más fiable posible de la información transmitida. Recogemos a lado de cada cita el momento concreto dentro de la grabación en que se producen las intervenciones de cada participante.

Para el **análisis de los datos**, se analizaron cada una de las manifestaciones con la intención de encontrar las ideas fundamentales, identificar los temas centrales, buscar la categoría o concepto que las unificó, y agrupar las respuestas ofrecidas. A partir de ahí, se realizó un proceso comparativo entre las aportaciones⁴²² con el objetivo de encontrar explicaciones y contribuir con ellas a las conclusiones que se den con respecto al problema del ATEF en Castilla y León. Para ello, nos hemos apoyado en el marco teórico establecido en este estudio.

1.- Categorización de temas abordados.

Dentro de los temas y cuestiones abordados relativos al ATEF se pueden concretar en cuatro bloques fundamentales: razones para la existencia del ATEF, valoración de medidas existentes para prevenir y paliar el ATEF, reflexiones sobre el problema del ATEF (FP, sociedad, adultos...) y finalmente conclusiones sobre el caso concreto de CyL.

1.1 Razones para la existencia del ATEF:

En primer lugar, debemos resaltar el acuerdo existente entre los participantes sobre las razones que provocan el abandono escolar: fracaso escolar o el historial de repetición, aunque una persona prioriza entre las distintas razones: *“la falta de apoyo de la familia, el contexto familiar y socioeconómico hacen que el alumno abandone”* JE⁴²³ (0.20m)

⁴²¹ El guión se encuentra al final del anexo.

⁴²² Las aportaciones relevantes para el estudio han sido transcritas y sus autores son identificados según la responsabilidad profesional que ejercen, asimismo se acompaña el minuto de la grabación en que se manifiestan las distintas intervenciones citadas.

⁴²³ JE: Jefe de estudios.

El argumento ya analizado en capítulos anteriores de que la oferta de trabajos con pocas exigencias de cualificaciones provocaba el abandono de los estudios entre los jóvenes, fue objeto de discusión, fundamentalmente en relación con que *“muchos jóvenes abandonaban sus estudios cuando había puestos de trabajo porque los alumnos eran requeridos por las empresas incluso antes de acabar su formación,...una tasa de abandono alta puede ser incluso un indicativo de que el país va bien, sin embargo una tasa de abandono muy baja puede ser indicativo de lo contrario porque la gente puede seguir estudiando hasta los 40 años, hay alumnos de esa edad en FP y bachillerato”* DI⁴²⁴ (21.08m).

En este sentido, si se quiere reducir la tasa se debe conectar la exigencia laboral de posesión de titulación a la contratación por las empresas, un ámbito que se escapa del educativo pero que evidentemente requiere atención y coordinación entre administraciones competentes. En esta línea también influye claramente el perfil del alumnado de los CEPA: *“Hay muchos chavales que están luchando para obtener una cualificación profesional se están dando cuenta de que sin la ESO no tienen nada que hacer, y a eso contribuye la crisis”* DA (27m).

Una de las **razones** expresadas para la tasa de ATEF en España es *“la maduración tardía” en los jóvenes, una cuestión que se observa en los centros de adultos, donde “muchos alumnos que previamente abandonaron sus estudios retornan con un nivel mayor de maduración”* DA⁴²⁵ 28.00.

Otra **razón** debatida entre los participantes para el ATEF es la falta de actuaciones en la **educación primaria**, una razón compartida también por otros centros educativos a través de sus directores y manifestada en los cuestionarios, es decir, la necesidad de atención temprana para evitar problemas educativos posteriores, sin embargo no hubo un acuerdo con respecto al tipo de medidas que debieran anticiparse en educación primaria, aun así introducimos el siguiente comentario porque viene a resumir el debate mantenido: *“en educación primaria no se hace nada para evitar el posible abandono y es en esa etapa de escolarización donde empiezan los problemas educativos y se detectan las mayores dificultades”* JE. (28m).

En esta línea, se consideró la conveniencia de la introducción de medidas de compensatoria, *“¿cuándo hay que instaurar **medidas compensatorias**? Cuanto antes mejor, ante la flexibilidad de la arquitectura del sistema educativo se deben corresponder la flexibilidad de las medidas en el tratamiento de alumnos con necesidades..., el sistema debe acomodarse al ritmo de los alumnos...estas cosas requieren medidas flexibles y adaptables... no pueden ser las mismas medidas para un centro donde no hay fracaso que donde hay problemas sociales”* PFP (58.00m)

Dentro de las distintas caras que presenta el problema del ATEF, es interesante el planteamiento introducido por uno de los participantes que señala el **factor de padres divorciados** o separados como una razón que afecta en el abandono de los estudios, siendo significativo su porcentaje en centros educativos de clase media donde apenas hay abandono, y lo que hay coincide de manera determinante en casos de hijos de padres separados: *“los alumnos están en medio de los problemas de los padres y acaban haciendo lo que quieren...”* DI, (1.38m).

Este nuevo factor apunta al alumnado que de alguna manera no cuenta con el “apoyo familiar” adecuado que se debe entender con respecto a los estudios, y que habitualmente está asociado a contexto social desfavorecido, pero que se extiende también al de familias desestructuradas. Es decir, que en este caso se debe desvincular contexto social del económico, introduciéndose un factor paralelo que es el de la **desestructuración familiar**, lo que implica la importancia del apoyo familiar en el entorno educativo para la consecución del éxito.

Un argumento planteado en la discusión del grupo es el de la **rigidez y exigencia del sistema educativo** que fue comentado de la siguiente manera: *“el sistema educativo no es nada, nada flexible y hace que un chaval a los 16 años necesite la Secundaria para poder estudiar la FP de GM, y si no, hace una garantía social que no sirve para nada, pero el profesorado hace una selección previa, el que no sirve para bachillerato que vaya a FP de GM....si el sistema fuese más flexible y donde la línea de salida no fuese el GM y hubiese otras opciones de FP la cifra de ATEF sería menor”* PFP⁴²⁶ (36.00m)

⁴²⁴ DI: Director de IES

⁴²⁵ DA: Director de CEPA

⁴²⁶ PFP: Profesor de FP.

El debate sobre la flexibilidad del sistema abarcó varias cuestiones de gran importancia, desde la conveniencia de poder **facilitar las vías de acceso para la continuidad** en los estudios, no cerrando vías por la exigencia de titulación, pasando por las reflexiones que esas necesidades conllevarían: “¿con respecto a la flexibilidad, qué debe tener un sistema educativo para llegar a eso?” IE⁴²⁷ (39.00m). es decir, ¿qué significa flexibilidad? ¿una mayor orientación hacia la vida laboral? y ¿cómo debería hacerse, mediante unos itinerarios en secundaria o flexibilizando el currículo en la secundaria obligatoria? Estas son algunas de las cuestiones que hacen profundizar en un debate educativo sobre los tipos de cambios que se pueden o deben hacerse, cambios absolutos con un sistema nuevo o sobre el sistema existente; en palabras de un IE “¿Cómo debe **flexibilizarse un sistema educativo** para que se pueda orientar a un alumno antes y mejor hacia la adquisición o desarrollo de unas competencias encaminadas al desempeño laboral?”(38.30m)

Algunas de las ideas que se apuntan en este sentido son diversas, desde la necesidad de flexibilizar en la ESO: “Hay que flexibilizar en la ESO, después el sistema es muy flexible....se puede cambiar el sistema” IE (43m) o “con el sistema que tenemos actual hay que aplicar medidas antes, llegan alumnos a secundaria con los que ya no se puede hacer nada, pero se pueden tomar medidas con los CEAS, hay muchos medios pero se debe actuar antes” JE (45m) o pasando por la **flexibilidad para los alumnos** que no continúan estudios post secundarios: “El alumno se enfrenta a una carrera de obstáculos, se pueden hacer cursos para especialistas que pueden ser de 6 meses, e irse completando con la formación a lo largo de la vida, se puede reducir la tasa de ATEF flexibilizando mucho más ” PFP (41.00m)

Es decir que la poca flexibilidad del sistema educativo es una cuestión que afecta al problema del ATEF y es una razón de tipo **inherente al propio sistema educativo**, sin título de la ESO no se puede continuar estudiando, esta es una razón obvia pero con grandes consecuencias que podría dar lugar a un debate extenso en torno a la necesidad y/o conveniencia de la expedición de un título o la validez de la emisión de certificados de competencias que permitan la continuidad de los estudios, en cualquier caso, es una cuestión específica del fracaso escolar, aunque afecta al ATEF, puesto que la meta de conseguir un título en algunos casos causa tal estado de frustración que desemboca en la decisión de la no continuidad o el hecho de conseguir un título puede generar también frustración por no corresponderse a las necesidades que el mercado laboral demanda.

Otra causa que fue compartida por todos los participantes es el **contexto social** y económico del alumnado para el origen del ATEF, una línea ampliamente defendida como hemos señalado en los capítulos 4 y 5. En esta línea sobre la relación entre factores relacionados con el contexto social y el ATEF, se manifestó uno de los participantes: “CyL es la comunidad donde las familias tienen más interés porque sus hijos estudien... y hay razones históricas vinculadas a la tierra” PFP (54m). de esta manera se vincula el contexto social y la importancia que en él se da al estudio como un factor determinante para el éxito y fracaso escolar, causa principal del ATEF y que se manifiesta en las diferencias entre CCAA del norte y del sur, siendo en las primeras donde mejores resultados académicos se dan según los datos de fracaso escolar, tasa de ATEF, o informe PISA.

1.2 Valoración de medidas existentes para prevenir y paliar el ATEF.

Para valorar este apartado, se remitió a los participantes, previa a la sesión de trabajo, un documento con el resumen de las medidas que se han previsto llevar a cabo entre la Junta de Castilla y León y el MEC relativas al ATEF desde el año 2007 hasta el 2011, con el objetivo de que sirviesen de referencia a lo largo de la sesión.

En primer lugar surgió la valoración sobre la coordinación en el tratamiento del problema del ATEF, entre educación y agentes sociales, y la relación con entidades externas, una medida que a juicio de los participantes y que también fue compartida en algunos de los cuestionarios de centro, debe ser potenciada: “el gran problema,.... desde los centros se percibe que falta una coordinación, hay muchos agentes implicados, ayuntamientos, diputaciones que dan servicios sociales y que tratan a estos alumnos,

⁴²⁷ IE: Inspector de Educación

desde el centro no se puede hacer nada con ellos pero desde los servicios sociales sí” JE (14, 22.25 y 1:54m)

En este sentido no existe el mismo nivel de colaboración entre todos los centros educativos, puesto que *“en la educación de adultos sí hay una colaboración estrecha con la acción social y ahora con departamentos de orientación, con Centros Concertados también”, “el alumnado que llega a adultos tiene características especiales, circunstancias variopintas”*, y estas medidas hacen que *“la tasa de matrícula haya aumentado, a pesar de que los centros de adultos son los gran abandonados”* DA (27m).

Un bloque de medidas ampliamente debatido, en parte porque ocupa un lugar destacado entre las medidas que se plantean para combatir el ATEF es el de la FP. La conclusión al respecto es clara, **la FP es una de las cuestiones que hay que seguir mejorando**, una idea compartida ampliamente no sólo en esta sesión sino también en la valoración sobre la realización de medidas en los centros previstas en los convenios, puesto que muy pocas han sido acometidas.

Destacamos algunos de los comentarios realizados: *“la línea de trabajo emprendida en la LES, las pruebas de acceso a ciclos, anticipar medidas o la necesidad de insertar en la FP “la cultura emprendedora” son básicos para fomentar la permanencia en el estudio y para mejorar la imagen de la FP, porque sólo un porcentaje escaso de nuestros jóvenes en la FP se plantean trabajar por cuenta propia”* DI (48.00m).

Con respecto a mejorar la FP, se comentó que es necesario realizar una mejor orientación y “convencer” a las familias de que es una buena opción, al respecto se comentó: *“parece que sólo los padres de alumnos de diversificación tiene claro que sus hijos deben ir a FP, el resto quiere bachillerato”* DI (49.00m). Otro comentario sobre la tipología de alumnado es el siguiente: *“Hay que cambiar de mentalidad porque seguimos con los malos a la FP y los buenos al bachillerato”* DA (51 m). Y es que la orientación hacia la mejor opción para el alumno es fundamental, ya que *“la elección inadecuada de una opción acaba en algunos casos en frustración y abandono”* PFP (34.45m).

La **orientación y buscar vías para promocionar la FP** fue otra de las medidas ampliamente discutidas, destacamos algunas cuestiones planteadas como la idea de que para paliar el ATEF se deba fomentar la FP y para ello *“es importante que las empresas conozcan los centros porque esto hace que se hable bien del centro y así se potencia la FP, hay que llevar a los alumnos a los centros de FP,... y fomentar el autoempleo también son experiencias interesantes las ideas de “Aula- empresa”* DI (1.22m).

Por otro lado, se considera que dentro de las medidas para la prevención de ATEF existen **los incentivos económicos**, las becas en FP, que se consideran *“ineficaces porque dan lugar a la picaresca de que el alumno se matricula, recibe la beca pero no pisa por el centro y no se considera abandono puesto que está matriculado”* DI (1.05.45m).

En último lugar dentro de las medidas que se analizaron, se valoró la escasez de las que se están llevando a cabo: *“las que se están llevando a cabo son “las nuevas titulaciones, plan de dotación con los equipamientos a los centros reducidos por la crisis, ampliar la red de centros integrados, los centros de referencia como motor de iniciativas para la FP, idea de módulos profesionales sueltos en los centros... pero éstos no se han implantado en ningún centro”* PFP (1.10m).

Además y en relación a la FP, en el grupo se reflexionó además sobre el hecho de que sería preferible hablar en la FP de **promover la obtención de cualificaciones** y los sistemas para su consecución que de la obtención de titulaciones, ya que se podría reducir la tasa (PFP: 36.26m).

Es decir que pese a que la FP ha avanzado mucho en su imagen, en las medidas que se han planteado para lanzarla, no parece que las medidas previstas sean acordes con su posterior puesta en práctica, lo que se traduce en más marketing de la FP que en un cambio completo de su realidad.

1.3 Reflexiones sobre el problema del ATEF (FP, sociedad, educación de adultos...)

En primer lugar debemos partir de la reflexión de la situación española con respecto a la tasa de ATEF y partir del contexto histórico español que difiere en gran medida del europeo. Se debe tener en cuenta en todo momento que la situación de la población escolar no requería una permanencia en el sistema hasta los 16 años hasta la llegada de la LOGSE, y también se ha de tener en cuenta que el nivel de formación de la población adulta era bastante inferior a la del resto de los países europeos, por eso no es de extrañar el comentario de que *“la evolución en España ha sido brutal, ahora es obligatoria y gratuita hasta los 16 años, algo impensable en los años 80”* PFP (2.48m).

Por tanto, aunque complicado, se debe tener en cuenta la situación de partida y evitar comparaciones de rankings entre CCAA que poco ayudan a solucionar el problema, pero si ayudan a desprestigiar la calidad del sistema educativo español. Ahora bien, sin obviar el problema, el sistema educativo una vez que ha logrado alcanzar el objetivo de escolarizar al 100% hasta los 16 años tiene grandes retos por delante, quizás más ahora, con una crisis que daña a los servicios públicos, y cuyas consecuencias pueden ser agudizar más aun las diferencias existentes entre las clases más desfavorecidas, por eso el reto para el futuro podría ser no dejar de lado a nadie, y que el PFP expresó de la siguiente manera: *“Se requiere ahora que los más desfavorecidos tengan apoyo para que nadie quede excluido del sistemaconclusión hay que invertir más en educación y flexibilizar”* PFP (2.48m)

Algunas de las impresiones que se compartieron en torno a la **EPA** es que la tasa de la EPA que es un indicativo del sistema educativo no dice gran cosa, puesto que se limita la evaluación internacional a la franja de 18-24 años, y a una encuesta.

En repetidas ocasiones se barajó la idea de restar importancia a las evaluaciones externas, tipo PISA, y en este caso a la encuesta de la EPA: *“El indicador de la tasa de ATEF no dice nada, situar el abandono y el problema del abandono entre la franja de 18-24 años no es significativo. Lo significativo es lo que está detrás, el fallo del sistema hasta llegar ahí. La falta de formación, la falta de empleo....”* IE (10m)

Igualmente, se añadió: *“se debe tener en cuenta al resto de los países de nuestro entorno en este contexto del ATEF; “... se ha entrado en un juego europeo con respecto a las titulaciones, y las cualificaciones, que permiten la movilidad de trabajadores...”*, IE (38.23m). Esta idea fue completada con la necesidad de tener en cuenta las titulaciones y las equivalencias entre sistemas, ya que una titulación a veces no dice nada, pues depende de los requisitos que haya para su obtención, y también hay que tener en cuenta que las titulaciones en muchas ocasiones no conllevan la obtención de un puesto de trabajo, como se está comprobando con la actual crisis económica, es decir, que todo es relativo.

En este sentido no debemos olvidar ni dejar de lado, que el problema del ATEF juega un papel clave en los objetivos europeos, para lograr una Europa sostenible en el 2020, *“representa una pérdida de oportunidades para los jóvenes y un desperdicio de potencial social y económico para la Unión Europea en su conjunto”* (COM 2011: 4)⁴²⁸

Y siguiendo con planteamientos de la UE, también se planteó la gran conveniencia de fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida, o el PAP, el gran programa europeo en torno al cual se organizan los programas educativos europeos y que fue introducido en el capítulo 1. En este programa los CEPA y la FP tienen un papel protagonista en nuestro país, puesto que son la vía instrumental principal para lograr que la formación a lo largo de la vida sea una realidad. Al respecto, se produjo la siguiente manifestación *“Y una de las cuestiones en las que se debe trabajar, mentalizar desde jóvenes y así se hace desde los centros de adultos es en la formación a lo largo de la vida”* DA (27.30m) en consonancia con la línea prioritaria de la UE.

Por otro lado uno de los temas con los que nos encontramos a lo largo de este trabajo, tanto en las líneas de investigación como en el análisis de los cuestionarios como en la sesión del grupo de discusión es la **percepción irreal del ATEF**, o la confusión con el fracaso escolar. En el grupo de discusión se partió del planteamiento sobre el resultado obtenido en los cuestionarios en que hay una gran disparidad con respecto a la tasa de ATEF que proporcionan los centros y que no correspondería con la tasa real de CyL, por lo que se llega a la conclusión de la no percepción compartida sobre el concepto de ATEF, puesto que en los centros de la ESO pocos alumnos cumplen con esas características y los datos que proporcionan parecen estar más basados en fracaso escolar que en el ATEF según la definición compartida por la UE. *“Los Institutos no lo ven como una cosa suya” “las medidas que se ven desde los IES, ellos se las plantean para la reducción del fracaso no de ATEF”* DI (18.30m). y esto, a pesar de que las medidas planteadas desde la Administración educativa se centran para la Educación Secundaria y están expresadas

⁴²⁸ Fuente: Comisión Europea. Comunicación (2011). *Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europea 2020*, Bruselas, 31.1.2011, COM (2011) 18 final. Disponible en <http://ec.europa.eu/>

bajo el epígrafe de “*reducción del abandono temprano de la educación y la formación*»⁴²⁹ y no de fracaso escolar.

Es decir que sigue existiendo una gran confusión en torno al ATEF o el fracaso **escolar** como se ha ido definiendo también desde diversos organismos de la UE⁴³⁰.

Otra cuestión analizada se centró en el propio **funcionamiento del sistema educativo** y su eficiencia como uno de los principales causantes del problema, “*algo estamos haciendo mal, dando a los jóvenes lo que no quieren*” ...“*las cifras ocultan otras cosas, el paro tan grande, contenidos que no necesitan ...muchos centros diseñan sus optativas en función de las plantillas, porque parecen hechas para profesores y no para los alumnos, pensamos en nosotros mismos y no en lo que piensan los chicos...no damos lo que piden*” DI (2.30m). Es decir, que se vuelve a retomar de alguna manera que el propio sistema educativo, por su posible rigidez puede ser parcialmente un “ayudante” para incentivar el ATEF, y quizás se deba profundizar en mayor medida entre las administraciones educativas en la autonomía de los centros para que éstos tengan mayor libertad de oferta educativa en función de las necesidades del alumnado del entorno, tal y como se hace en otros sistemas educativos de países de nuestro contexto europeo.

Un hecho ampliamente compartido por los participantes en este grupo de discusión y también por los centros educativos es la necesidad de **reconocer socialmente el valor de la educación**, se manifestó de la siguiente manera: “*este país debiera reconocer socialmente el valor de la educación, mientras que haya profesores que no quieren ir a sus institutos porque sus alumnos no quieren estar ahí, mientras las cosas se sigan haciendo así, es que algo está pasando*” DI (2.43m) Esta idea fue ampliada en relación a la FP: “*Aunque la FP haya mejorado, el prestigio de la educación va hacia atrás, el concepto de educación en general*” JE (2.42m). El respeto a la educación no es un tema aislado que haya surgido en este grupo de discusión, sino que es un factor que influye de manera determinante en algunas CCAA, como es el caso de CyL que se encuentra entre las CCAA del norte de España que han demostrado obtener mejores resultados educativos que las del sur.

Con estas dos citas pretendemos manifestar dos cuestiones, la primera es que la comunidad educativa no siente que la sociedad valore suficientemente la importancia que la educación tiene y aporta a la sociedad y a su evolución. Y la segunda es la consecuencia de la primera, si no se apoya socialmente al sistema educativo, sino se le da la importancia y protagonismo que debe tener, difícilmente podemos pretender que nuestros jóvenes lo valoren. Por tanto, la visión que se da del problema del ATEF no es sólo educativa sino que debe ser también social, puesto que es un problema que afecta a la sociedad, la falta de formación tiene principalmente consecuencias sociales, no sólo consecuencias educativas.

En último lugar, debemos introducir la reflexión sobre el papel que la crisis económica está jugando en todo el entorno del ATEF, y es amplio: “*La crisis ha jugado y está jugando un papel “positivo en la reducción de la tasa de ATEF, porque está logrando la vuelta a las aulas de un número importante de jóvenes, fundamentalmente a la FP, y a ello ayudan las medidas de pasarelas*” IE (12.07m). Pero no debemos olvidar, las consecuencias dramáticas que la crisis está teniendo en el sector juvenil, puesto que la tasa de desempleo se ceba especialmente en esta franja de edad 18-24 años que estamos barajando, y parte de esas consecuencias negativas se basan también en la falta de confianza en las salidas laborales a pesar de tener altas cualificaciones, un hecho que influye en el desánimo para continuar en los estudios.

1.4 Conclusiones sobre la situación concreta de CyL.

Comenzamos por resaltar la perplejidad existente y compartida entre todos los participantes sobre **la tasa de CyL** que se ha incrementado en el año 2011 y que se sitúa, por primera vez desde que se incluye en el estudio de la EPA, por encima de la media nacional.

⁴²⁹ El epígrafe de Programa de *reducción del abandono temprano de la educación y la formación* se encuentra junto con el PROA en los convenios firmados entre la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Educación.

⁴³⁰ Entre otros la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea que ha trabajado en distintas definiciones y conceptos relativos al abandono prematuro de la escuela.

Después de debatirse y aplicar los factores influyentes en el ATEF, como la influencia del contexto social, el fracaso escolar, el posible incremento de población, la tasa de desempleo, etc. no se han encontrado razones anormales dentro del sistema educativo u otros cambios llamativos que puedan haber provocado en CyL un incremento de 4 puntos en el último año, por lo que es posible que se deba a razones externas al sistema educativo. Este factor, sin duda, es clave puesto que esta investigación se centra en el ámbito educativo, que es el marco de referencia de las medidas analizadas para paliar el ATEF, mientras que las causas que parecen más evidentes y compartidas por el grupo para esta franja de edad son socioeconómicas y familiares, más que educativas. JE (10.00m)

Esta **ausencia de conclusión definitiva** a este respecto consolida lo ya mencionado anteriormente de que hay que restar importancia a las tasas y podría afianzar lo ya comentado sobre la imprecisión de los datos de la EPA para la realidad española. En este sentido hubo algunas manifestaciones: *“Las evaluaciones PISA y otros informes tienen la importancia que tienen, pero parecen más una moda, los porcentajes, etc. ...las estadísticas hay que darles la importancia justa, es una carrera de cifras, la realidad está en otro lado”* DI (11m) o *“En una Comunidad como CyL donde todos los indicadores parece que han sido siempre favorables y han dado la razón a una administración, donde se da la razón a lo que se ha ido haciendo, de que las cosas van bien, y de repente se ve una cifra como esta de incremento de 4 puntos que tira todo por tierra...el incremento se puede deber a la reducción del presupuesto por algunas partidas importantes, estoy muy sorprendido de estas cifras en Castilla y León”* IE (5.00m)

Con respecto a la inexactitud de los datos de ATEF reflejada en los cuestionarios cumplimentados por los centros de CyL se proporciona la siguiente explicación: *“No es posible que los centros públicos tengan los datos de abandono que proporcionan, los centros engañan, el dinero está ligado a resultados, lo que sí es cierto es que la tasa de ATEF en FP es brutal”* PFP (32.47m).

Otra explicación que se proporciona para tal **inexactitud de datos de ATEF** en los IES, es la ya apuntada anteriormente sobre la **confusión entre ATEF y fracaso escolar** siendo muy distintos en CyL sus porcentajes, menor siempre la tasa de fracaso. *“Hay gran confusión sobre fracaso, abandono,la referencia es un indicador, la tasa, se interviene si ésta va mal...Las medidas que se toman para el ATEF se toman en secundaria... pero no se toman pensando en la franja de 18-24 años”* IE (1.04m).

Podemos interpretar que la administración lanza medidas para frenar el abandono pero en realidad los centros las ven como medidas para evitar el fracaso, y resulta inevitable que los centros educativos relacionen ambos conceptos, situación que conlleva también el hecho de que aunque las medidas pertenezcan al “paquete” para combatir el ATEF, los centros las entienden como **medidas para combatir el fracaso escolar** o por el contrario favorecer el éxito educativo, puesto que una consecuencia de reducir el fracaso escolar, sea la posterior reducción de la tasa de ATEF, sin embargo para la mayoría de los IES, el grupo meta, los 18-24 años está fuera de ellos, y quizás por ello haya un nivel menor o inferior del alcance del ATEF, lo que, consideramos una debilidad en el tratamiento del problema, siendo un tratamiento parcial que **crea confusión** entre los que tienen que poner en marcha los programas educativos correspondientes.

Parece evidente que fracaso y abandono son temas tan relacionados que es la propia Administración la que los plantea como **una cuestión con las mismas medidas**, ya que el segundo es consecuencia del primero, y previniendo el primero se minimiza el segundo.

Está claro, asimismo que el problema del ATEF es un problema social cuya prevención se plantea en el sistema educativo, pero se debe tener en cuenta que la franja de 18-24 años es una franja de edad que está más fuera del sistema educativo en porcentaje que cualquier otra, por eso, a pesar de que las medidas previstas por la Administración autonómica se destinen a los IES, éstos no las perciben como tales, porque no hay un grupo significativo de alumnos de entre 18 y 24 años en sus centros.

Y con respecto a las **cifras, también hay discrepancia** en relación a la tasa de matrícula. Es lógico pensar que si de alguna manera la vuelta a los estudios se ha notado, debe ser en la FP y en los CEPA, que acogen a mayores de 18 años tanto para enseñanzas regladas como no regladas. Sin embargo las cifras de CyL dicen que aumentan las últimas pero no las primeras, que son las que conducen a la continuidad en los estudios: *“La formación de adultos se contrasta en los datos proporcionados ya que la percepción es que la educación formal se ha incrementado en los últimos cursos....”*DA (4.35m).

Una reflexión importante sobre las **medidas** aplicadas en los centros tiene que ver con que éstas dependen en su aplicación del **tipo de alumnado** que haya en un entorno y en un centro y estas deben adaptarse a ellos, puesto que no todas se debieran instaurar en todos los centros ni todas valen para todos los alumnos, y en esto es determinante el **contexto social** (IE: 58m). Asimismo, es relevante la insistencia en la necesidad de que las medidas no sean estrictamente educativas sino que abarquen amplios abanicos de coordinación, incluyendo a los servicios sociales: *“No todas las medidas deben ser educativas, se va mucho dinero en el ámbito social y no se ven resultados”* JE (1.00m)

A la hora de valorar las **medidas de CyL**, se realizaron intervenciones positivas con respecto a su implantación: *“todas las medidas son positivas y funcionan...pero los resultados no se ven en un curso, depende del criterio que se utilice, y depende del centro, los centros plurales con etnia gitana, con problemas sociales, las medidas dan resultados, si se desarrollan estrategias de integración ... las medidas vienen bien, la colaboración con la Consejería de Educación funciona”* PFP (1.43m)

Sin embargo, a pesar de que las medidas son valoradas como positivas, hay unas más que otras, así como también se dedujo de la extracción de datos de los cuestionarios. Concretamente, hay coincidencia entre los participantes y los resultados de los cuestionarios en valorar los planes de acogida en los centros: *“La medida de acogida a los centros dentro del programa de éxito educativo, si es apreciada, está muy bien valorada por los padres...sin embargo, el programa de clases extraordinarias no se valora adecuadamente cuando no se dan en el mismo centro”* DI (1.30m). en relación con la valoración del Programa Éxito Educativo que tiene varias acciones.

Otra reflexión con respecto a si las **medidas** son o no igualmente **efectivas** y sobre las que funcionan bien o no es la siguiente: *“Los centros que funcionan bien no necesitan para nada ni la medida A ni la B, hay Institutos donde no hay problemas, pero un centro que recibe alumnos privilegiados no necesita medidas contra el fracaso o para el éxito...cuando los centros trabajan bien, reciben el apoyo de la administración y trabajan la diversidad, y la convivencia y distintos programas tienen éxito ...¿los PCPI son una medida eficaz?, sí, pero ¿quién debe hacerlo? Un centro que no funciona bien, no va a funcionar nunca, es decir que, ¿quién debe tener un PCPI? Los centros que creen en determinado número de medidas, son los que pueden hacer que funcionen. Todo depende tanto del contexto, ¿el contexto social, rural, es tan importante para esto! ¡No es lo mismo Castilla y León que Madrid!”* IE (1.59m).

Esta reflexión es la base del problema porque combina diversidad, contexto social y económico, profesionalidad y oferta de medidas, es decir, que las medidas ni deben ser iguales, ni son necesarias en todos los centros, ni en todos los contextos, sino que los planes lanzados por la Administración deben atender a la peculiaridad y diversidad de cada comunidad educativa. Unos centros desfavorecidos pueden requerir más medidas que uno en un entorno social aventajado, pero las medidas no garantizan el éxito a su vez, ya que para que las medidas tengan éxito debe haber una cultura de éxito y superación impregnada en el centro en el que se pongan en marcha, que se cuente con equipos de profesores estables, que exista una buena coordinación, planes de convivencia, etc....

En este sentido, se manifestó que cuando los recursos están disponibles y se ponen en marcha, los resultados se hacen sentir: *“los recursos puestos por el Estado en esta Comunidad y la colaboración hacen que los resultados de Castilla y León sean mejores que en otras Comunidades”* PFP (1.45 m).

La **convivencia** en los centros es otra de las líneas que algunos centros de la Comunidad marcan como un eje para evitar el ATEF, una cuestión que es compartida también por los integrantes de este grupo de discusión: *“La convivencia bien llevada es un punto para evitar conflictos más graves y el ATEF, los mediadores tienen un papel importante”* DI (2.15m). a lo que se puntualiza: *“el Decreto de Derechos y Deberes es el marco, lo importante es que haya programas de convivencia en los centros que funcionen”* IE (2.18m).

Concretamente y como ya hemos comentado, consideramos que los CEPA deben jugar un papel importante como ayuda a la “solución” del ATEF. Cabe destacar que el perfil del alumnado en los CEPA es muy variado *“unos van obligados, otros por propia voluntad por la maduración tardía, otros son de etnia gitana y hay coordinación con servicios sociales en habilidades sociales; los Centros trabajan el aspecto educativo yhay gitanos que no vienen al centro por incentivos económicos”* DA (2.10m). a ello se debe parte del éxito de estos Centros que han trabajado en estrechar las líneas de colaboración externas, algo que se debería fomentar en los IES.

Dentro de las medidas que se reconocen en los CEPA de colaboración entre CyL y MEC son: *“la colaboración IES- CEPA es buena, y otras son importantes como la colaboración con las corporaciones locales, o potenciar las pruebas libres pero no depende de la Consejería, sino de la demanda que haya y las posibilidades de oferta por los centros... influye tremendamente el contexto social ... y los CEPA son importantes para estos jóvenes, les dan lo que quieren”* DA (2.28m). Es decir que extraemos la conclusión de que muchas de las medidas que se llevan a cabo en los centros, pese a ser previstas por la Administración educativa, se ejecutan por propia voluntad, intuición y profesionalidad de los centros educativos, más que por impulso de la propia Administración.

Casi como conclusión introducimos la necesaria reflexión y percepción con respecto a que en la educación se delega el problema del ATEF, y de otros males de la sociedad: *“¿la educación no es la panacea de todos los males! ...¿Cuántos jóvenes que no han abandonado permanecen en esta Comunidad autónoma?. “Se está contratando a jóvenes sin cualificar, por lo que este hecho genera abandono, si se requieren cualificaciones y se exige título, se reduciría el ATEF”* DI (1:52m). Este comentario también refuerza líneas de investigación con respecto a la contratación y el ATEF, que afirman que el sistema de empleo, el sistema laboral existente no facilita en absoluto la reducción de la tasa de ATEF.

La paradoja es que para solucionar un problema social, económico y laboral se recurre a la educación, pero no se ponen los medios desde otros ámbitos, y mientras no haya una mayor coordinación y estrecha colaboración entre todas las caras del ATEF, la tasa en España no podrá reducirse de una manera significativa, nos tememos que tampoco en CyL, que como hemos visto, a pesar de tener indicadores educativos favorables, su tasa de ATEF es desfavorable.

Finalmente, acabamos con una cita de DA que se puede utilizar a modo de conclusión: *“insisto en la formación permanente que es fundamental, porque las personas sin formación son absolutamente manipulables...”* DA (2.27m). Está claro que la formación no sólo es importante de cara a la empleabilidad, sino de cara a formar ciudadanos responsables, la lucha contra el abandono prematuro es determinante para crecer económica, social y democráticamente en Europa, pues también está asociado el bajo nivel de formación a la baja participación en los procesos democráticos y a la inactividad como ciudadanos y esto es un problema que trasciende al ámbito educativo.

GUIÓN ENVIADO A COMPONENTES DEL GRUPO DE DISCUSIÓN:

Posibles temas a tratar en el grupo de discusión:

- Después de 5 años de convenios y medidas, la tasa de ATEF en CyL ha evolucionado así: 26% 2008, 27% 2009 al 23% en 2010, **pero 2011 27,4%**.
- España: 1998: **30,8**, 2010: 28, 4, **26, 5 en 2011**. Contraste.
- Contraste tasa ATEF con otros indicadores: PISA, Evaluación diagnóstico, tasa de fracaso... pero peor tasa de idoneidad que la media nacional.

Algunos factores sobre el ATEF

- Mucho nivel de formación en CyL entre los jóvenes, pero busca de empleo en otras CCAA, ¿qué población juvenil queda aquí? los menores de 24 años son los más afectados por la destrucción de empleo en el año 2010.
- Algunos factores sociales influyentes en el ATEF: Nivel cultural, uso de internet, Alumnos inmigrantes (menos que en España). integración social, menor delincuencia que en España (2 puntos). sector agrario (el riesgo de abandono temprano para hijos de agricultores es más del doble que para los demás). zona rural, PIB.
- Factores educativos influyentes en el ATEF: gasto en educación en la media según PIB, (10º lugar). gasto por persona en educación se ha reducido por persona en 4 años y en España ha aumentado, (50 € menos). convivencia no grave en centros de CyL...
- Relación de renta per cápita baja- porcentaje de promoción en la ESO- número de incidencias en el aula por provincia en CyL.
- Consejo Económico Social de CyL apunta a los PCPI como medida para el ATEF (única medida señalada) y el Consejo Escolar autonómico y Consejero al Programa Éxito Educativo
- Percepción de Igualdad en el sistema educativo en CyL: becas, ayudas a libros, ayudas para Bachillerato, FP, transporte... (reducidas en la crisis, al igual que las ayudas para formación de adultos, PCPI de ayuntamientos, etc.). **Consecuencias de su reducción.**
- La FP va restando alumnado al bachillerato en CyL y se está convirtiendo en una opción atractiva para el alumnado que finaliza la ESO y para el que ya había abandonado el sistema. Bachillerato pierde 4000 alumnos en 5 cursos y la FP gana 5000, también la Universidad pierde unos 6000 alumnos.
- Las enseñanzas de Adultos ganan también alumnado, pero pierden en enseñanzas formales y ganan en no formal.

Algunos resultados cuestionario

- Se percibe mayoritariamente la gravedad de ATEF en España, menos en CyL 71,5% frente al 84%.
- Percepción ATEF irreal entre 0-70% urbano- rural tasas inexactas. CC (Centro Concertado) tasa menor 1-2% , salvo Valladolid y Palencia entre 15-20%
- 64% considera que el ATEF es un problema de ambos sexos
- Razones para el ATEF gran coincidencia: 1º **fracaso escolar e historial de repetición**, 2º **la falta de apoyo familiar al estudio** y **contexto socioeconómico** (por igual en ámbito rural) y seguido de la falta de apoyo familiar al estudio (13) y contexto socio-económico y razones familiares (urbano). En **CC cambia**: priorizan los problemas familiares (13 centros) seguido del fracaso escolar, historial de repetición (12) y la falta de apoyo familiar (10) y también las amistades.
- Conclusión sobre razones: ¿Creencia en la igualdad de oportunidades en esta CCAA, es decir que la falta de medios económicos, la escasez de orientación educativa y profesional o el vivir en un pueblo no supone un impedimento para estudiar?
- Razones por alumnos para ATEF: en los CC se priorizan las razones familiares, amistades mientras que en los públicos las académicas. No influyen malos profesores ni agrupamientos...
- Medidas de la Junta de CyL contra el ATEF. Se incluyen más por los centros públicos que por los concertados, que aportan más medidas de Atención Diversidad que los programas conocidos como Programa Éxito Educativo: 46,9%, Programa de absentismo escolar, control de faltas. 36% ,

Programas de PCPI: 29,7%, PROA: 15,6%, Apoyos, desdobles y refuerzos: 11%, Diversificación. “Búsqueda de centros adecuados al alumno” CC

- Medidas específicas de centro que los CC mencionan son las funciones de los Departamentos de Orientación, que en los Centros Públicos se considerarían medidas ordinarias.
- Dificultades que encuentran los centros para tratar el ATEF: falta de recursos en zona rural, **desmotivación hacia los estudios en la zona rural**, (en la zona urbana no se contempla como dificultad) Globalmente se considera: Escasa participación de familias 57,8%, la desmotivación de los alumnos 21,8%, entorno y factores sociales 18,75%, económicas que sirvan para disminuir los ratios y aumentar los apoyos y desdobles. 15,6%, el abandono institucional de la administración educativa 7,8%
- Falta de percepción de cuándo comenzó a tratarse el ATEF: Sin respuesta, 5-7 años, desde siempre...
- Medidas que se consideran más eficaces para combatir el ATEF: **zona urbana**: Dpto. Orientación, acción tutorial, refuerzos... **zona rural** apenas se mencionan.

De manera global: Apoyos y refuerzos y seguimiento continuado del alumno – 14, 5, Contacto con familias y escuelas de padres 13%, PCPI y de nivel 2: 11,6, programas de diversificación 10%, Programa absentismo- control de faltas: 7%, la flexibilización de acceso a ciclos 7%, PROA 5,7%, Éxito Educativo 4,3%.

- Pocas respuestas a medidas ineficaces. Éxito Educativo 32,3% (contraste con visión del Consejo Escolar Autonómico, y del Consejero). el control de absentismo tal como se realiza 23,5%, ninguna 14,7%, falta de concienciación de las familias y la falta de autoridad ante las familias 5,9%.
- Otros datos añadidos, **opiniones sobre ATEF** extraídas de los cuestionarios: necesario **pacto político**, aulas especiales en las que pueden estar –con un par de maestros- durante un tiempo que puede llegar a 1 año... para que puedan tener alguna garantía de “engancharse” al sistema, Diversificación al menos desde 2º de ESO, Reconocimiento de la tarea educativa y formativa. Restituir la autoridad del profesor de forma práctica y verídica. La sociedad debe promover una política de primar de verdad a quien quiere estudiar, independientemente de sus medios económicos e incluso alejándolo de padres que no cumplen con su obligación, han de eliminarse las becas de libros otorgadas a todos y dejar a los centros autonomía y dinero para compensar esas dificultades. Ha de relativizarse la "obsesión PISA" y profesionalizar la gestión educativa desde la consejería a los centros, pasando ineludiblemente por la inspección. Sería conveniente aplicar los programas alternativos antes de que el alumno se incorpore a la Educación Secundaria. El abandono escolar, como la educación, está lógicamente relacionado con la Sociedad, que actualmente nos toca vivir, donde muchos valores se han perdido, y hay en muchos derechos adquiridos, si haber pedido a nuestros hijos la contraprestación necesaria para ganarlos. Compartido por varios. Aumentar las relaciones con organismos externos (CEAS,... etc.)
- Consejo Escolar, Procurador del Común, Sindicatos, AMPAs y Comunidad Escolar se consideran poco influyentes en política educativa, el que más el Consejo escolar con un 34,5% salvo en el caso del Parlamento Autonómico, las Cortes de Castilla y León que en este caso se valora en un 70% como influyente o muy influyente.(mejor valorado en las ciudades 84%).

Medidas previstas por la Consejería en convenio con el MEC sobre ATEF, últimos 5 años.

- **Nivel de ejecución** de las medidas previstas por la Consejería es **pobre**. Siendo el balance de 23 medidas no ejecutadas frente a 20 ejecutadas en los últimos 5 años, lo que supone un porcentaje de 46,5% de ejecución frente al 53, 5% de no ejecución.
- Medidas de **FP en las que mayor grado de incumplimiento** existe, 6 de 9 con un absoluto acuerdo y otra más en que domina el no. Tampoco hay un grado elevado de cumplimiento en las medidas acometidas en los Centros de Secundaria y que han sido valoradas por los directores de IES, en 6 de las 14 medidas previstas hay acuerdo absoluto de que no se han acometido y bastante acuerdo en 1 más. En tercer lugar, ninguna de las medidas previstas en los Centros de adultos cuentan con absoluto acuerdo de realización, de hecho, de las 12 previstas, en 5 domina el no (pero sin acuerdo absoluto) y en otras 7 el SI.

• En último lugar dejamos las medidas que afectan más a los **Departamentos de Orientación**. Hay un total de 5 medidas con coincidencia absoluta que no se han llevado a cabo, y otras 6 en las que domina el no, por tanto hay **11 medidas de 18 que no se están llevando a cabo**.

NO REALIZADAS (más llamativas)

Estudios sobre la tipología y factores causales del abandono escolar temprano en Castilla y León.

Formación dirigida a **familias y población escolar en riesgo de abandono, y** ninguna actuación para difundir la problemática o prevenirla (sí, según la Consejería).

Formación para docentes en la prevención o técnicas (sí según la Consejería) pero no se perciben en los centros.

	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12
NºActividades	15	22	30	47	50
Profesores Participantes	198	291	408	603	655

Fuente: Respuesta parlamentaria: BOCCYL, 07 de junio de 2012, pp. 17039. Elaboración propia.

Programas de refuerzo en competencias básicas y tutoría para el alumnado de ESO en situación de riesgo de ATEF con la colaboración de sus familias y/o tutores.

Cauces para colaborar con los jóvenes que abandonan el sistema en su itinerario formativo hacia la ocupación cualificada o su reinserción al sistema educativo.

Incremento de la oferta de Educación Secundaria Obligatoria, Formación Profesional y Bachillerato **a distancia**

Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional, desarrollando una herramienta telemática.

Configuración de **grupos-aula con horarios compatibles** con otras actividades laborales y/o profesionales.

Proyectos, formación o prácticas laborales en empresas locales. Corporaciones locales.

Formación Profesional modular para jóvenes en situación de reciente abandono del sistema educativo.

Cursos de preparación de acceso a la Educación Secundaria para colectivos de jóvenes entre 16 y 24 años.

Incremento de la **oferta de cursos de preparación de pruebas libres** para la obtención del Título de Graduado en Enseñanza Secundaria en CEPA.

Implantación del CIE (Código de Identificación Escolar)

Visión de la Consejería sobre actuaciones para el ATEF:

Respuesta oficial:

Se contemplan 11 medidas principales:

1. Planes de acogida e integración, y clases extraordinarias al alumnado de 3º y 4º de ESO
2. Identificación del alumnado con riesgo de abandonar de forma temprana la escolarización, principalmente en 2º y 3º de la ESO a los que se aplican programas específicos
3. Programa de convivencia escolar para trabajar las habilidades sociales y Cumplimiento de normas.
4. Plan de Orientación Académica y Profesional: realización, en coordinación con los Equipos directivos de cada centro, de actividades y la elaboración de documentos que tengan como fin la información y asesoramiento.
5. Atención individualizada y personalizada y asesoramiento académico y profesional, por parte del profesorado de los Departamentos de Orientación.
6. Elaboración por los centros de Programas específicos de prevención del abandono escolar y de integración educativa. Seguimiento por el orientador del centro.

7. Orientación Profesional al alumnado.
8. Coordinación con familias
9. Desarrollo de programas preventivos incluidos en los Planes de Acción Tutorial y a través de "Escuelas de padres y madres.
10. Reconocimiento, difusión y puesta en práctica, en caso, de las experiencias más exitosas en la Comunidad en relación al abandono escolar temprano.
11. Colaboración con las Comisiones Provinciales de Absentismo, con acciones conjuntas con otras Instituciones implicadas (Ayuntamientos, Diputaciones, Fiscalía y la Gerencia de Servicios Sociales).

Además se destaca el Programa para la Mejora del Éxito Educativo como motivo para reducir fracaso.

Se han realizado en 5 años: 3 Planes de Mejora y 2 Proyectos de Innovación sobre ATEF

Visión del Consejero de educación: aspectos destacados

Programa éxito educativo y convenios con MEC como punto de inicio para el comienzo de trabajo en el ATEF.

La reducción del abandono escolar temprano requiere del compromiso de todos: familias, profesorado, sociedad y administraciones.

El Plan para reducir la tasa de abandono escolar temprano prevé numerosas actuaciones dirigidas a la identificación del alumnado en riesgo de abandono temprano de la educación y la formación, así como la intervención especializada con colectivos específicos, seguimiento y evaluación de grupos o bolsas de abandono temprano.

Necesario Pacto Nacional entre los partidos políticos, los agentes sociales y las familias.

Toda la comunidad educativa debe ser partícipe de nuestro sistema educativo. En este sentido, esta Administración Educativa siempre ha trabajado por mantener con todos los participantes de la comunidad educativa una estrecha relación basada en el diálogo y la comunicación constantes y fluidos

Percepción de importancia de influencia de Consejo Escolar Autonómico, Resoluciones del Procurador del Común, Parlamento Autonómico, Sindicatos, y Comunidad educativa en la política educativa.

Conclusión: Las necesidades del mercado de trabajo deberían influir aun más en la política educativa de la Formación Profesional y la universitaria.

ANEXO 6: CUESTIONARIO PARA RESPONSABLES EN POLÍTICA EDUCATIVA.

Por favor responda a las siguientes preguntas:

¿Cuál es su Comunidad Autónoma de procedencia?

¿Qué cargo político o responsabilidad ostenta relacionado con el área de educación?

¿Está vinculado a algún Partido político?

SI NO

¿A cuál?

Brevemente, ¿Cuál es su relación o trayectoria profesional en relación con el área de educación?

¿Conoce cuáles son los objetivos europeos 2020? Cite alguno, por favor.

Dentro de los objetivos europeos 2020. ¿Cuál considera el más importante?

Dentro de los objetivos europeos 2020. ¿A cuál considera usted que le está dedicando mayor esfuerzo su Comunidad Autónoma?

Dentro de su campo de conocimiento y acción educativa. ¿Conoce usted si se orienta en su Comunidad Autónoma la política educativa siguiendo los objetivos europeos y recomendaciones europeas?

En caso afirmativo a la anterior pregunta, ¿podría proporcionar algún ejemplo de algún programa desarrollado en su Comunidad Autónoma enfocado a alcanzar alguno de los objetivos europeos 2020?

Dentro de los problemas actuales educativos en España, en una escala del 1 al 4 hasta qué punto considera grave el abandono escolar temprano? (1 valor menor, 4 valor máximo)

1 2 3 4

Dentro de los problemas actuales educativos en su Comunidad Autónoma, en una escala del 1 al 4 (1 valor menor, 4 valor máximo) ¿hasta qué punto considera grave el abandono escolar temprano?

1 2 3 4

¿Podría enumerar las tres razones fundamentales por las que usted considera que hay abandono escolar en su Comunidad Autónoma?

¿Qué medidas está tomando su Comunidad Autónoma para prevenir y reducir la tasa de abandono escolar temprano?

¿Cuándo empezaron a tomarse medidas con relación al problema del abandono escolar temprano en su Comunidad Autónoma?

Al margen de los datos de la EPA ¿Se ha realizado algún tipo de evaluación en su Comunidad Autónoma para constatar los resultados de las medidas tomadas en relación al abandono escolar? En caso afirmativo, especifique por favor.

SI NO

Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿Qué tipo de evolución se ha constatado?

Valore de 1 a 4 la aportación de los Programas de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación como ayuda a las Comunidades Autónomas en materia educativa. (1 valor menor, 4 valor máximo)

1 2 3 4

Desde su punto de vista ¿Qué programa de Cooperación Territorial tiene más importancia? ¿Por qué?

Desde su punto de vista ¿Qué programa de Cooperación Territorial es de mayor utilidad?

¿Participa su Comunidad Autónoma en todos ellos?

SI NO

¿Considera importante alcanzar un Pacto educativo a nivel nacional?

SI NO

¿Cree que es posible alcanzar un Pacto educativo a nivel nacional?

SI NO

¿Qué agentes, colectivos, o implicados cree usted que deberían formar parte de un Pacto Nacional?

¿Considera que los partidos políticos son un obstáculo para alcanzar un Pacto educativo?

SI

NO

¿Se ha articulado alguna vía de comunicación fluida con la Comunidad educativa (centros, padres, profesores, alumnos) para detectar problemas y aportar soluciones dentro de su Comunidad Autónoma?

SI

NO

En caso afirmativo, especifique por favor.

Desde su punto de vista, ¿qué factores determinan la línea de acción en materia educativa de su Comunidad Autónoma?

¿Hasta qué punto se tienen en cuenta los resultados de las evaluaciones internas o externas para tomar medidas de actuación y modificar las políticas educativas de su Comunidad Autónoma? (1 valor menor, 4 valor máximo)

1

2

3

4

Por favor valore los siguientes apartados: (1 valor menor, 4 valor máximo)

¿Cuánto influye el Consejo Escolar Autonómico en la política educativa?

1

2

3

4

¿Hasta qué punto se toman en cuenta las resoluciones adoptadas en materia educativa por parte de la Consejería competente?

1

2

3

4

¿Cuánto influyen las resoluciones el Procurador del Común o Defensor del Pueblo en la política educativa?

1

2

3

4

¿Hasta qué punto se toman en cuenta las resoluciones adoptadas por el Procurador del Común o Defensor del Pueblo en materia educativa por parte de la Consejería competente?

1

2

3

4

¿Cuánto influye el Parlamento Autonómico en la política educativa?

1

2

3

4

¿Hasta qué punto se toman en cuenta las resoluciones adoptadas en el Parlamento en materia educativa por parte de la Consejería competente?

1

2

3

4

¿Qué importancia tiene la educación en la vida parlamentaria?

1

2

3

4

¿Cuánto influyen los Sindicatos de educación en la política educativa?

1

2

3

4

¿Hasta qué punto se toman en cuenta las aportaciones y propuestas de los sindicatos en materia educativa por parte de la Consejería competente?

1

2

3

4

¿Cuánto influye la Comunidad educativa en la política educativa?

1

2

3

4

¿Hasta qué punto se toman en cuenta las aportaciones y propuestas de la Comunidad educativa en materia educativa por parte de la Consejería competente?

1

2

3

4

Gracias por su colaboración. Por favor, envíe el cuestionario a la siguiente dirección:
objetivoseuropeos@gmail.com